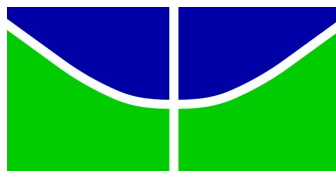


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a
gestão da educação básica no Distrito Federal?

MARIA AURIANA PINTO DINIZ

Brasília-DF
2013



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMAS EDUCACIONAIS

A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal?

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vinculada a área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília/DF
04 de novembro de 2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1013228.

D585a Diniz, Maria Auriana Pinto.
A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal? / Maria Auriana Pinto Diniz. -- 2013.
xx, 153 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado Profissional em Educação, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Maria Abádia da Silva.

1. Educação e estado. 2. Escolas públicas - Distrito Federal (Brasil). 3. Planejamento educacional. 4. Avaliação educacional. I. Silva, Maria Abádia da, orient. II. Título.

CDU 37.014.2(817.4)

MARIA AURIANA PINTO DINIZ

A adesão ao Plano de Ações Articuladas
influencia a gestão da educação básica no
Distrito Federal?

Dissertação de Mestrado Profissional
apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Educação da Faculdade
de Educação da Universidade de Brasília,
vinculada a área de concentração de
Políticas Públicas e Gestão da Educação,
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Educação.

Brasília/DF, 04 de novembro de 2013

Comissão Examinadora

Professora Dra. Maria Abádia da Silva
Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)

Professor Dr. José Marcelino Rezende Pinto
Examinador Externo – Universidade de São Paulo (USP/Ribeirão Preto)

Professora Dra. Marília Fonseca
Examinadora Interna – Universidade de Brasília (UnB)

Professor Dr. José Vieira de Sousa
Suplente – Universidade de Brasília (UnB)

A Deus, fonte, princípio e sentido da minha vida.
Ao Alberto, meu companheiro e amigo de
todas as horas, pela presença constante e
animadora para a realização desta pesquisa.
Aos meus filhos Mariana e João Paulo
pela paciência e compreensão.

AGRADECIMENTOS

À professora Dra. Maria Abádia da Silva, uma orientadora presente, dedicada e exigente que me ensinou a grandiosidade dessa tarefa.

Aos sujeitos desta pesquisa, diretores e gestores por sua disponibilidade em compartilhar seus desafios frente às escolas e instituições que trabalham.

Aos membros da banca, Professores Dra. Marília Fonseca e Dr. Marcelino de Rezende Pinto, que se dispuseram a participar da análise deste trabalho desde a qualificação do projeto com seus comentários e observações, colaborando para o desenvolvimento da pesquisa ora apresentada.

Aos professores do Curso de Mestrado Profissional, com os quais tive o privilégio de estudar e o prazer de conviver, em especial ao Professor Dr. José Vieira de Sousa por sua relevante participação na banca de qualificação deste trabalho.

Aos colegas do Mestrado pelo convívio, intercâmbio de experiências e ideias.

Ao Ministério da Educação que propiciou a realização deste Mestrado Profissional.

Conhecimento da fala, mas não do silêncio;
Conhecimento das palavras, e desconhecimento
da Palavra [...]

Onde está a Vida que perdemos ao viver?

Onde está a sabedoria que perdemos no
conhecimento?

Onde está o conhecimento que perdemos na
informação?

T. S. Eliot

DINIZ, M. A. P. A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal? 2013. 153f. **Dissertação (Mestrado Profissional em Educação)** Universidade de Brasília - UnB. Brasília. 2013.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo geral analisar de que forma a adesão ao Plano de Ações Articuladas - PAR e a busca por maiores valores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB influenciam as políticas de gestão do sistema de ensino e das escolas públicas do Distrito Federal. Para apreender o objeto, elegeram-se as seguintes questões: Há resquícios das proposições do Banco Mundial na gestão da educação básica do Distrito Federal? Como a política de gestão e planejamento viabilizada pelo Plano de Desenvolvimento e pelo Plano de Ação Articulada influenciou na gestão da escola? Para a realização deste estudo os dados levantados foram tratados na perspectiva histórica e abordagem qualitativa, buscando entender, à luz do PAR, as relações que os gestores e diretores estabelecem para alcançar as metas educacionais de qualidade. Na abordagem metodológica buscou-se aproximar do materialismo histórico dialético, num movimento da aparência à essência. O estudo está dividido em três capítulos: o primeiro analisa a gestão da educação básica pública sob a lógica do Banco Mundial; o segundo evidencia o planejamento da política de gestão da educação básica pública como medida de qualidade onde a gestão experimenta diferentes modalidades de planejamento; e o terceiro apresenta como gestores e diretores enxergam o Plano de Ação Articulada no Distrito Federal num cenário de continuidades e discontinuidades da política pública de gestão. Aponta como resultados: que o PAR favoreceu a retomada do planejamento instrumental racional e dá sinais de articulação do sistema, via SIMEC, possibilitando operacionalidade e organicidade. Aponta ainda que, no caso do Distrito Federal, persistem fragilidades e incertezas, pois as disputas entre grupos partidários locais inibem a construção do Plano Distrital de Educação. Aqui a ênfase foi estrutura física e equipamentos tecnológicos que junto à falta de recursos humanos com conhecimento técnico nas escolas prejudica a coleta de dados da realidade educacional local e prejudica a implantação do PAR.

Palavras-chave: Sistema de ensino público, IDEB e PAR, Educação básica pública Planejamento da educação.

ABSTRACT

This research aims to examine how the adherence to the Brazilian Plan of Articulated Action (PAR) and the search for higher values of the Index of Basic Education Development (IDEB) affects the policy of management of the Federal District educational system and its public schools. To grasp the object, the following questions were posed: How has the World Bank proposal on the management of basic education been translated in the Federal District? How has the management policy and planning enabled by the Brazilian Development Plan and the Plan of Articulated Action impacted on the management of the school? For this study, the data collected were treated in a historical perspective and a qualitative approach was elected in order to understand, in light of PAR, the relationships that managers and directors establish for reach the goals of educational quality. The methodological approach is an attempt to the historical and dialectical materialism, in a movement from the appearance to the essence. The study is divided into three chapters. The first one is devoted to the analysis of management models in the logic of the World Bank for the Brazilian educational policy since 2000. The second focuses on planning policies of basic public education as a measure of the quality where the management tries different planning approaches. The third chapter presents how managers and directors see the Plan of Articulated Action in the Federal District, in a scenario of continuities and discontinuities of management policy of the public education. The work has produced the following results: the PAR favored the resumption of the instrumental rational planning and points that the articulation of the system, via SIMEC, enables operability and organicity. It also shows that, in the case of the Federal District, weaknesses and uncertainties persist, because the absence of a District Education Plan affects the collection of data about the educational reality, in which the lack of human resources with expertise in schools, as well as the lack of financial resources, hinders the implementation of PAR.

Keywords: public education system, PAR and IDEB, basic public education, educational planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEB – Avaliação da Educação básica
ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAQ – Custo Aluno Qualidade
CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial
CNDDE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CONAE – Conferencia Nacional de Educação
CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
EF – Educação Fundamental
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDI – Índice de Desenvolvimento Infantil
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INES – Indicadores dos Sistemas Educacionais
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNE – Plano Nacional de Educação
PROUNI – Programa Universidade para Todos
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP – Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1ºGrau
SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento de Orçamento e Finanças do
Ministério da Educação
TALIS – Teaching and Learning International Survey
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura, elementos de composição e fases de elaboração do PAR	76
Figura 2 – O Plano de Ação Articulada do Distrito Federal – Dimensão 1	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Empréstimos do Banco Mundial ao Brasil de 2009 a 2013	37
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Total de Escolas públicas por DRE/Tipologia	10
Quadro 2 – Comparação do IDEB do Brasil e Distrito Federal, 2005, 2007, 2009 ..	11
Quadro 3 – Sujeitos da pesquisa– código de anonimato	12
Quadro 4 – Formação e tempo de gestão dos pesquisados	13
Quadro 5 – Total de alunos e turnos de cada escola pública Ceilândia/DF	13
Quadro 6 – Notas do IDEB Escolas públicas pesquisadas	14
Quadro 7 – Algumas realizações na educação básica pública – 1995/2010	33
Quadro 8 – Estratégia do BM para Educação 2020	42
Quadro 9 – Diretrizes do Compromisso Todos pela Educação	61
Quadro 10 – PAR 2007-2010 – Dimensão 1: Gestão Educacional – 6 áreas, 24 indicadores	74
Quadro 11 – PAR 2011-2014 – Dimensão 1: Gestão Educacional – 5 Áreas, 28 indicadores	75
Quadro 12 – Metas nacionais propostas para o IDEB pelo MEC	82
Quadro A.1 – Trabalhos acadêmicos relacionados ao PAR e IDEB	151

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA SOB A LÓGICA DO BANCO MUNDIAL	17
1.1 As influências do Banco Mundial sobre as políticas de educação básica.....	18
1.2 A gestão da educação básica pública em transição	25
1.3 Elementos do governo Lula na gestão da Educação Básica.....	30
1.4 Novas formas de relação do Banco Mundial com União, Estados, Distrito Federal e Municípios (2002-2012)	34
1.5 A estratégia do Banco Mundial para 2020. O que nos aguarda?	38
1.6 A educação básica no contexto do planejamento no Brasil (1999-2013)	44
1.7 Modelos de gestão da Educação básica no DF (2000-2010)	51
CAPÍTULO 2	
PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	57
2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação PDE – contexto e propostas	58
2.2 O Plano de Ação Articulada como instrumento para o planejamento da educação básica pública	67
2.3 O IDEB como instrumento de medida para aferir qualidade na Educação básica pública	79
2.4 Como o Plano de Ação Articuladas influencia a gestão da educação básica pública no Distrito Federal?	86
CAPÍTULO 3	
A GESTÃO DA ESCOLA SOB A LÓGICA DA DIMENSÃO UM DO PLANO DE AÇÃO ARTICULADA NO DISTRITO FEDERAL	103
3.1 A adesão e articulação orgânica do PAR reordenam as práticas no sistema e nas escolas públicas?	103
3.2 Elaboração e implantação do PAR no Distrito Federal	113

3.3 Mudanças introduzidas pelo PAR: incertezas e motivações	117
3.4 Paradoxos da qualidade na educação básica pública.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	139
ANEXOS	151

Introdução

O presente estudo, realizado no Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação, da Universidade de Brasília (UnB), vincula-se à linha Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação no eixo de Políticas Públicas de Educação e elege como objetivo a forma a adesão ao Plano de Ação Articuladas – PAR e a busca por maiores valores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB influenciam a política de gestão do sistema de ensino e da escola do Distrito Federal, no período de 2007 a 2011, a partir do Decreto nº 6.094/2007. Parte-se do Plano de Ação Articulada elaborado pela Secretaria de Educação do DF, e considera os ciclos 2005, 2007, 2009, 2011 para entender que mecanismos da política pública condicionam e induzem modelos de gestão e sua relação com os indicadores do IDEB.

Após entendimentos, Em 2010, o Ministério da Educação e a Universidade de Brasília/Faculdade de Educação construíram um projeto de mestrado profissional em educação para qualificar servidores habilitando-os para desenvolver trabalhos técnico-científicos em temas de interesse público e também propiciar a formação continuada destinada ao seu aprimoramento profissional.

O Mestrado Profissional em Educação, organizado de forma similar aos demais programas de pós-graduação *stricto sensu*, visa, em conformidade com as exigências do Regulamento do Programa e da Resolução nº 91/2004 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE da UnB, formar gestores e pesquisadores destinados a aumentar o potencial de gestão, difusão, avaliação e monitoramento do conhecimento científico na política pública.

É neste contexto que um Acordo institucional foi celebrado entre o Ministério da Educação e a Universidade de Brasília, via Termo de Cooperação nº 01/2011 UG 15002, para atender a demanda formal apresentada pela Secretaria de Assuntos Administrativos (SAA) para desenvolver e ampliar a perspectiva dos seus gestores e profissionais em educação, buscando prepará-los para o desenvolvimento de competências e habilidades profissionais, em especial, na área de gestão, monitoramento e avaliação, com foco nas demandas da sociedade.

A escolha do objeto foi motivada pela minha experiência profissional no âmbito da Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro da Educação desde 2000, e pelo contexto internacional de regulação da educação, que através de organismos internacionais instam os países à implantação de sistemas de avaliação como mecanismos de garantia de qualidade (UNESCO/EPT, 2005). Ademais, a regulação da educação se insere no campo de estudo das políticas públicas educacionais, e nos últimos anos, despontou com vigor nas discussões acadêmicas, assumindo relevância para as funções de planejamento e gestão governamental. Sendo assim, este estudo se concentra na gestão escolar com foco na relação entre o Plano de Ação Articuladas (PAR) e os indicadores aferidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nesse contexto em que a política pública estatal tem fim regulatório e vem se consolidando no Brasil.

A participação dos entes federados no PAR se dá pela assinatura do termo de adesão ao Compromisso Todos pela Educação, que foi estabelecido pelo Decreto nº 6.094/2007, o qual dispõem sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Com isso os entes federados assumem o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ministrado e o IDEB é o indicador que acompanha a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. A proposta do Ministério da Educação é que o Brasil alcance a nota seis no IDEB em 2021, ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência.

A opção pela gestão educacional, dimensão um do PAR, se deu pelo fato de estar este estudo vinculado à linha de Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, com ênfase no eixo da Avaliação de Políticas Públicas para a Educação, também por ser 2011 o ano em que o PAR completou quatro anos – primeiro ciclo – e, nessa etapa, os entes federados foram orientados a atualizarem seus diagnósticos, na nova estrutura com vigência para o período de 2011 a 2014.

Neste segundo ciclo do PAR, 2011 a 2014, espera-se uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase no planejamento, na construção da qualidade do ensino. Esse é um momento de revisão dos Planos de Ações Articuladas dos

entes federados. Assim, constitui-se uma oportunidade de análise e monitoramento do que foi executado, das dificuldades e paradoxos.

Esse processo de revisão do PAR é norteado pela busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, pelas expectativas de elevação de aprendizagem de cada série, alcançando resultados e metas previstos a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. (BRASIL, 2011a).

A dimensão um, do Plano de Ações Articuladas, possui cinco áreas: Área 1 – Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; Área 2 – Gestão de pessoas; Área 3 – Conhecimento e utilização de informação; Área 4 - Gestão de finanças; Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade. Todos os indicadores previstos na área um constituem pré-condição institucional para o funcionamento com qualidade dos sistemas de ensino. Destas cinco áreas priorizou-se somente a área 1, Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, uma vez que a gestão democrática, foi introduzida no texto constitucional de 1988, na Lei 9.394/96 e na Lei 10.172/2001.

Nas últimas décadas, a gestão tem assumido relevância na agenda política e acadêmica, centrado no princípio de que a melhoria dos sistemas escolares em todos os níveis requer, necessariamente, uma ampliação dos espaços de participação da sociedade na definição e implementação das políticas com qualidade socialmente referenciada. A partir da compreensão de que a educação é uma prática social que se realiza em um contexto histórico, cultural, político e econômico, traz em seu bojo uma concepção de homem, de vida e sociedade. Assim teorias e paradigmas explicam a respeito do que podemos conhecer e como conhecemos¹. Nesse sentido, o sujeito ao se lançar na experiência científica faz escolhas ontológicas, filosóficas e se posiciona quanto ao método científico em seus estudos.

Essas afirmações nos conduzem a indagar o que é conhecimento científico? E como chegar a ele? O ato de conhecer e o conhecimento adquirem sentido ontológico no processo de realização do ser humano. O ato de conhecer

¹ No fragmento 88, da coleção Os Pensadores Heráclito de Éfeso (535 a.C. – 475 a.C.) afirmava que a realidade (a natureza) é um perpetuo vir a ser, um constante movimento das coisas que são ao mesmo tempo elas mesmas e as coisas contrárias, que se transformam umas nas outras, podendo ser conhecida com respeito àquilo que é comum ao *logos*. Cabe lembrar que Heráclito não formulou as questões relativas à cognição isolando-as das questões éticas ou ontológicas. A raiz a palavra *lógos*, leg-, implica basicamente os sentidos de colher e selecionar. (FLAKSMAN, 2001).

fundamenta-se em uma concepção de homem enquanto um ser no mundo. O conhecimento científico faz parte da totalidade da vida humana, englobando sua experiência, mas

[...] não podemos pensar os homens sem o mundo em que vivem, sem outros homens, sem a realidade na qual estão inseridos. Enfim, não podemos pensar os homens sem sua busca constante por estabelecer um diálogo inteligente com o mundo, seja na problemática concreta do seu cotidiano, seja na inquietação místico-mágica face ao desconhecido que resiste em ser desvendado. Foi exatamente esse diálogo inteligente com o mundo que permitiu que os homens fossem aos poucos construindo o saber que originou o próprio “saber científico” (LARANJEIRAS, 2009, p. 196).

Nessa perspectiva, este estudo tem por objeto analisar de que forma a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam a política de gestão do sistema de ensino e escolas públicas do Distrito Federal.

Para se apropriar da gestão da educação fez-se um levantamento das pesquisas realizadas, apresentadas no anexo A, que demonstra os vários trabalhos relacionados ao tema e delinea, como diria Frigotto (1991), de onde parto, ou seja que dialética norteia o que vou falar e onde quero chegar. Entende-se também que a pesquisa acadêmica norteia-se por paradigmas² estabelecidos, reconstituídos ou refutados pela comunidade científica e para que se tenha confiabilidade, seja reconhecida pelos meios acadêmicos, exige-se o uso de métodos adequados, pertinentes e seguros.

Os estudos realizados por Tuppy (1998), Silva (2008), Vieira (2008) e Garcia (2012) ressaltam a qualidade da educação no que se refere ao crescimento e desenvolvimento do país, na consolidação das instituições democráticas e garantia dos direitos sociais básicos para o pleno exercício da cidadania. Paz (2011) propõe como objetivo investigar as questões da melhoria da qualidade da educação no município de Santa Fé do Sul sob o prisma do processo da gestão educacional e escolar, tendo por base as dimensões presentes nos indicadores da Qualidade na Educação, na escola.

O estudo de Chirinéa (2010) buscou contribuir com a temática da qualidade educacional, com o objetivo de compreender as dimensões e dinâmicas produzidas

² Paradigma (do grego *parádeigma*) literalmente significam modelo. É um pressuposto filosófico matriz, ou seja, uma teoria, um conhecimento que origina o estudo de um campo científico; uma realização científica com métodos e valores que são concebidos como modelo; uma referência inicial como base de modelo para estudos e pesquisas. (BARROS, 2010).

no interior da escola que orientavam ou contribuíam para qualificação de seus processos educativos. A questão principal foi: quais eram os elementos ou dimensões que, no interior de duas escolas municipais de ensino fundamental, contribuíam para elevar a qualidade educacional e que estavam além do enfoque pedagógico e dos conceitos de fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e das médias de desempenho.

Os trabalhos tinham como foco o IDEB, considerando-o como um instrumento de política de avaliação educacional voltada para a educação básica, especialmente pelo fato de os meios de comunicação divulgarem que, em 2007, apenas 64 dos mais de 5 mil municípios brasileiros podiam se orgulhar de ter um ensino público de qualidade de país desenvolvido, o que significava ter nota 6, na escala de 0 a 10 do IDEB³. Os trabalhos de Oliveira (2011) e Junqueira (2011) tinham um foco no processo de regulação, presentes no cotidiano das escolas públicas ao realizarem seu planejamento e a construção da regulação que configuram relações intergovernamentais na gestão do sistema educacional brasileiro. Ora o paradigma de qualidade educacional, conforme construído pelo PAR, tem no IDEB seu principal indicador. Os estudos aqui elencados buscam apresentar uma visão aprofundada do PAR. Assim, esta pesquisa se constitui num exercício acadêmico que deseja apreender, num processo em constante movimento, sob a tentativa da categoria da contradição, de que forma a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam nas políticas de gestão do sistema do DF, contribuindo com o aprofundamento dos estudos sobre a compreensão do PAR pelos gestores tanto das escolas como do sistema.

O Plano de Ações Articuladas expressa a iniciativa do governo federal de produzir uma articulação para que os governos subnacionais assumam a gestão das políticas educacionais dentro de uma visão sistêmica, com visão global de educação. Para tanto, busca-se entender o processo de construção da estrutura política da educação básica, e para isso este trabalho procura caracterizar o Plano de Ações Articuladas – PAR sobre o olhar das políticas educacionais brasileira, que têm na Constituição Federal de 1988, na LDB/9.394/96, no PNE/2001, no PDE/2007, no IDEB e, no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, as principais ações políticas adotadas pelo Ministério da Educação para a sua implantação.

³ Jornal “O Estado de São Paulo”, 23 jun. 2008. s/p.

O interesse pela qualidade na educação também não é novo no Brasil. Em diferentes momentos históricos educadores, pensadores e pesquisadores da política educacional brasileira demonstraram preocupações em compreendê-la, considerando a época vivida, a posição social, as convicções políticas, as experiências, as concepções de estado, educação e sociedade.

Assim entende-se a qualidade de forma polissêmica, pois está repleta de significados e interpretações. São necessárias várias ações, medidas, propostas, práticas para que a qualidade educacional se materialize. Ações que, na busca por esta qualidade, devem ser realizadas dentro e fora da escola, enfrentando, as questões de acesso à cultura, esportes, saúde previdência e emprego. (FONSECA, 2009; DOURADO & OLIVEIRA, 2009).

O conceito qualidade tem apresentado relevância nas discussões dos anos 2000 devido a transformações no mundo do trabalho, lutas e movimentos sociais. Defendida por diferentes setores, desde as propostas do governo e metas dos organismos internacionais até as reivindicações dos pais e mães de alunos, a qualidade da educação assume diferentes sentidos e acepções, revelando seu caráter polissêmico, uma vez que traz implícita múltiplas significações e circunstâncias históricas.

Trabalhando no âmbito da Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro cada vez mais se exige que os servidores de carreira saibam atuar com entendimento na reestruturação e monitoramento das políticas compreendendo suas finalidades, suas implicações sociais, suas contradições e suas fragilidades.

Neste sentido sair das aparências, da superficialidade, e refletir sobre as políticas públicas significa pensar a educação pública, como um direito social, gratuita e de qualidade para todos. Portanto, para uma política de promoção da qualidade social também para o gestor público em exercício

é preciso levar em conta que, as questões que envolvem domínio de conhecimento, códigos, linguagens e raciocínio lógico, próprias da natureza da formação escolar, somam-se outras, como vida familiar, ambiência cultural, condições de transporte, de alimentação, acessibilidade a livros diversos, hábitos de leitura, acesso a equipamentos tecnológicos, que juntos, constituem a amplitude da formação (SILVA, 2009, p.3).

A discussão sobre qualidade da educação no Brasil ganha relevância sobremaneira quando pensamos nas “novas” demandas sociais colocadas para a educação pública. Elas são significativas para fomentar e consolidar tanto as políticas que visam à promoção da qualidade social da educação, quanto e,

sobretudo, as políticas necessárias para que tal qualidade seja viável. Trata-se de uma conceituação complexa, pois

os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p.3).

Uma educação de qualidade social é aquela que se preocupa em promover a emancipação dos sujeitos, pois conforme Fonseca (2005, p.17) “a construção de projetos educacionais que privilegiem a qualidade implica assumir inseguranças metodológicas e epistemológicas e abertura aos contrastes de pontos de vista”. É a partir da concepção de mundo, sociedade e educação, que a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes que acompanham a forma pela qual o indivíduo se relaciona com a sociedade.

Com a adesão ao Plano de Metas, o Distrito Federal passou a elaborar seu respectivo Plano de Ação Articulada – PAR o que permitiu fazer um diagnóstico da situação educacional local e elaborar o planejamento da etapa (2011 a 2014), com base no resultado do IDEB dos anos de 2005, 2007 e 2009.

Desse modo elegeu-se como objetivo geral analisar de que forma a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam as políticas de gestão do sistema do DF e nas escolas para a melhoria da qualidade a ser implantada. Traçamos os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar como a gestão vem sendo inscrita nos documentos do Banco Mundial de 1999 e de 2011.
2. Considerando a reforma do Estado brasileiro, identificar e analisar que elementos incidiram na gestão da educação básica no Distrito Federal nos anos de 2007 a 2011.
3. Analisar, na visão dos gestores e diretores de escolas, como ocorreu a adesão ao Plano de Ação Articuladas (PAR) no Distrito Federal.
4. Compreender de que forma a adesão ao PAR interferiu na gestão do sistema de ensino do Distrito Federal.

Para apreender e circunscrever o objeto elegeu-se as seguintes questões:

1. Há resquícios das proposições do Banco Mundial na gestão da educação básica do Distrito Federal?
2. Como a política de gestão e planejamento viabilizada pelo Plano de Desenvolvimento – PDE e pelo PAR influencia na gestão da escola?
3. A adesão do DF ao PAR modificou a qualidade da educação, medida pelo IDEB? Em que direção?
4. Em que medida os critérios de adesão exigiu do governo do DF um planejamento do sistema e das escolas públicas?

Assim parte-se da compreensão de educação como uma prática social e para que o homem possa compreender a realidade em que vive é necessário fazer mais que um simples esforço. No pensar de Kosik (1976), se faz necessário certo *détour* para distinguir aparência e a essência das coisas, pois:

como as coisas não se mostram ao homem diretamente tal qual são e como o homem não tem a faculdade de ver as coisas diretamente na sua essência, a humanidade faz um *détour* para conhecer as coisas e sua estrutura.

O conhecimento não é contemplação. A contemplação do mundo se baseia nos resultados da práxis humana. O homem só conhece a realidade na medida em que ele cria a realidade humana e se comporta antes de tudo como ser prático (KOSIK, 1976 pp. 21 e 22).

Com base nesta concepção, a base empírica foi realizada nas escolas da região administrativa de Ceilândia, no Distrito Federal e optou-se por uma abordagem qualitativa utilizando entrevistas como instrumentos para a coleta e seguida, de escolhas e organização de dados, acompanhados de observações nas escolas. Tenta-se ainda caminhar na perspectiva qualitativa entendida conforme Lima como

“[...] um enfoque investigativo, cuja preocupação primordial é compreender o fenômeno, descrever o objeto estudado, interpretar seus valores e relações, não dissociando o pensamento da realidade dos atores sociais e onde o pesquisador e pesquisado são sujeitos recorrentes, e, por consequência, ativos no desenvolvimento da investigação científica” (LIMA 2011, p.13).

Para isso, de modo articulado no primeiro momento, realizou-se um levantamento e uma análise bibliográfica sobre a gestão e qualidade da/na educação em estudos, artigos, dissertações e teses que demonstravam preocupação com esta discussão. No segundo momento, buscou-se a seleção, organização e análise da documentação do PDE, PAR e, no terceiro momento

realizou-se entrevistas semi-estruturadas com os diretores das escolas da SE/DF de Ceilândia e confrontação de dados.

Cabe ressaltar que a utilização de dados estatísticos, quantitativos, acompanhado da análise crítica e qualitativa embora seja diferente quanto à forma e a ênfase, pode trazer contribuições para a compreensão do fenômeno estudado. Os métodos qualitativos e quantitativos não se excluem (NEVES, 1996), conforme o pensamento de Demo (2011, p.36), pois “[...] é um processo social que perpassa toda vida acadêmica e penetra na medula do professor e do aluno,” “[...] não só como busca de conhecimento como *atitude política*, sem reducionismo e embaralhamento, num todo só dialético”, que se expressa na capacidade do fazer questionamentos.

Mas o fenômeno educativo é contraditório, porque carrega elementos de transformação e de reprodução. Segundo, Cury (1987, p. 71), a categoria da contradição, entendida no contexto das categorias dialéticas, nos mostra que “[...] a ação pedagógica, enquanto apropriação pelas classes dominadas de um saber que tem a ver com os seus interesses concorre para o encaminhamento da modificação das condições sociais”. Assim, numa tentativa buscamos desvelar as contradições inseridas no processo do PAR, gestão e IDEB, pois quando a educação revela as contradições da sociedade em que se insere, ela ajuda a gerar pressões que podem levar a mudança qualitativa para os grupos sociais.

A opção pela realização deste estudo no Distrito Federal se deu por ser esse um território uno, não é nem estado nem município, nem se divide como tal. Contudo está dividido em regiões administrativas autônomas. Não possui prefeitos ou vereadores, mas sim deputados distritais. As áreas de educação, saúde e segurança públicas são mantidas pela União, por meio de fundo específico, conforme art. 20, inciso XIV, da constituição, denominada de Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), regulado por legislação específica. O Distrito Federal é o menor território autônomo do Brasil, além de ser a sede do governo brasileiro.

O Distrito Federal é o menor território autônomo do Brasil, além de ser a sede do governo brasileiro foi escolhido como local de análise empírica por ser um território uno, o qual é regulado por legislação específica. Das 31 Regiões Administrativas do Distrito Federal escolhemos a Região Administrativa de Ceilândia que segundo os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2010 tem uma população urbana de 398.374 habitantes.

Do total de habitantes da Região Administrativa de Ceilândia 24,5% tem até 14 anos de idade e 64,3% concentram-se no grupo de 15 e 59 anos, responsável pela força de trabalho. Os demais 11,2% estão na faixa de 60 anos ou mais. A maior parte da população, 52%, é constituída por mulheres (PNAD, 2010).

Cabe ressaltar que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal está dividida em Diretoria de Organização do Sistema de Ensino, mais conhecidas como Regionais de Ensino. Assim elegemos a Regional de Ensino de Ceilândia – DRE-C. Para a investigação, selecionamos escolas públicas que ofertam as séries finais do ensino fundamental, denominadas Centros de Ensino Fundamental – CEF e nestas, diretores e gestores para as entrevistas. O Quadro 1 mostra o total das escolas públicas do Distrito Federal, dividido por regiões administrativas, com destaque especial para as de Ceilândia.

Quadro 1 – Total de Escolas públicas por DRE/Tipologia

	CEI	JI	CAIC	EC	CEF	EP	CIL	CEE	CED	CEM	EJA	CEP	OUTROS	TOTAL	URBANA	RURAL
BRAZLÂNDIA	1	0	1	14	8	0	1	1	2	1	0	0		29	17	12
GAMA	1	4	1	19	17	0	1	1	3	4	0	0		51	44	7
GUARÁ	0	1	0	8	8	0	1	1	4	0	0	0		23	23	0
NÚCLEO BANDEIRANTE	3	1	1	14	9	0	0	0	2	3	0	0		33	30	3
PARANOÁ	1	0	1	20	5	0	0	0	2	1	0	0		30	16	14
PLANALTINA	0	1	1	36	15	0	0	1	8	2	0	1		65	44	21
PLANO PILOTO/CRUZEIRO	1	17	0	43	19	5	2	3	5	5	1	1	3	105*	105	0
RECANTO DAS EMAS	2	1	0	5	13	0	0	0	1	2	0	0		24	24	0
SAMAMBAIA	1	0	2	21	11	0	0	1	1	2	0	0		39	39	0
SANTA MARIA	2	1	2	7	9	0	0	1	2	2	0	0		26	26	0
SÃO SEBASTIÃO	1	0	1	12	6	0	0	0	1	1	0	0		22	18	4
SOBRADINHO	4	0	1	26	9	0	1	1	3	1	0	0		46	35	11
TAGUATINGA	5	0	1	33	14	0	1	1	5	4	0	1		65	62	3
	22	26	14	310	165	5	8	13	42	34	1	0		645	572	75

* Soma das escolas do Plano Piloto e do Cruzeiro. Fonte: Secretaria de Educação do DF – GDF. 2013

No quadro 2 pode-se observar que o Distrito Federal apresenta desempenho acima do que a média do Brasil, em todas as etapas avaliadas por meio do IDEB, conforme os dados apresentados pelo INEP, nos anos de 2005, 2007 e 2009. Cabe lembrar que o Distrito Federal para as áreas de educação, saúde e segurança recebe recursos do Governo Federal provenientes do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Quadro 2 – Comparação do IDEB do Brasil e do Distrito Federal, 2005, 2007 e 2009.

Unidade da Federação	Etapa de Ensino	IDEB						Variação	
		Real			Meta			Prova	Taxa de aprovação
		2005	2007	2009	2007	2009	2021		
Brasil	Séries iniciais	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	6,0	+	+
	Séries finais	3,5	3,8	4,0	3,5	3,7	5,5	+	+
	Ensino Médio	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5	5,2	+	+
Distrito Federal	Séries iniciais	4,8	5,0	5,6	4,9	5,2	6,8	+	+
	Séries finais	3,8	4,0	4,4	3,9	4,0	5,8	+	+
	Ensino Médio	3,6	4,0	3,8	3,6	3,7	5,4	+	+

Fonte: INEP/MEC 2012

Os sujeitos envolvidos foram agrupados em: *i)* gestores do sistema, que envolvem gestores da Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal, gestor do MEC e liderança sindical – CNTE, *ii)* diretores de escolas públicas do ensino fundamental.

As entrevistas⁴, tanto do grupo A quanto do grupo B foram norteadas por um roteiro de entrevista, organizados em quatro eixos, a saber: *i)* sensibilização; *ii)* relação sistema, escola, PAR; *iii)* relação comunidade, PAR, escola; *iv)* gestão democrática; visão gestão. (Anexo B e C).

No total foram onze entrevistados, sendo seis diretores de escolas, quatro dirigentes do sistema e um líder sindical. Criamos um código de anonimato para cada um deles, demonstrado no quadro 3.

Para a elaboração dos códigos de anonimato, optamos por destacar o cargo ocupado pelo participante, não fazendo a distinção de gênero. Em seguida, para as instituições, em especial as escolas descaracterizamos seus números de identificação (padrão usado no Distrito Federal), substituindo por letras. Os entrevistados que ocupam o grupo do sistema foram identificados como ‘Gestor’ com números – de 4 a 7 e Liderança Sindical. Para identificar os diretores de escolas utilizamos ‘Diretor’ com numeração de 1 a 6.

⁴ As entrevistas foram realizadas num total de 27 horas e os depoimentos gravados, todos transcritos integralmente num total de 76 páginas. Todos os pesquisados concederam autorização escrita ou gravada.

Quadro 3 – Sujeitos da pesquisa – código de anonimato.

Grupo	Sujeitos efetivos	Instituição	Código
Diretores de Escolas	Diretor	Centro de Ensino Fundamental D	DE-1
	Diretor	Centro de Ensino Fundamental E	DE-2
	Diretor	Centro de Ensino Fundamental F	DE-3
	Vice-Diretor	Centro de Ensino Fundamental A	DE-4
	Diretor	Centro de Ensino Fundamental B	DE-5
	Diretor	Centro de Ensino Fundamental C	DE-6
Gestores do sistema	Coordenador Geral de Infra-estrutura Escolar e Tecnologias da Informação	Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica	Gestor-4
	Chefe de Núcleo de Organização e Sistematização	Secretaria de Educação GDF	Gestor-5
	Gerente de Acompanhamento do PAR	Secretaria de Educação GDF	Gestor-6
	Coordenador Geral da FEE/DF	Secretaria de Educação GDF	Gestor-7
	Representante da CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	Liderança sindical
TOTAL	11 entrevistados		

Elaborado pela autora

Para a elaboração dos códigos de anonimato, optamos por destacar o cargo ocupado pelo participante, não fazendo a distinção de gênero. Em seguida, para as instituições, em especial as escolas descaracterizamos seus números de identificação (padrão usado no Distrito Federal), substituindo por letras. Os entrevistados que ocupam o grupo do sistema foram identificados como 'Gestor' com números de 4 a 7 e Liderança Sindical. Para identificar os diretores de escolas utilizamos 'Diretor' com numeração de 1 a 6.

Com base nos dados da PDAD 2010/2011, Ceilândia é a Região Administrativa do Distrito Federal com maior população nordestina, sendo também a que conta com o maior número de escolas públicas. A cidade possui o maior número de entidades comunitárias, economia baseada no comércio, com elevado índice de organização de movimento popular em termo de reivindicações.

Todos os gestores e diretores investigados possuem diploma de nível superior, dois profissionais possuem pós-graduação, sendo um *lato sensu* e, outro, mestrado em gestão de políticas públicas. O quadro 4 abaixo, trás o perfil dos gestores e diretores com relação à formação e ao tempo em exercício na função de gestão.

Quadro 4 – Formação e tempo de gestão dos pesquisados.

Grupo	Sujeitos efetivos	Formação	Tempo Gestão
Diretores de Escolas	Diretor	Geografia	3 anos
	Diretor	Pedagogia – pós-graduada em Administração escolar	25 anos
	Diretor	Educação Física	2 anos
	Vice-diretor	Geografia	2 anos
	Diretor	Matemática	2 anos
	Diretor	Língua Portuguesa	1 ano e meio
Gestores do sistema	Coordenador Geral de Infraestrutura Escolar e Tecnologias da Informação	Pedagogia	5 anos
	Chefe de Núcleo de Organização e Sistematização	Pedagogia	6 anos
	Gerente de Acompanhamento do PAR	Educação Artística	4 anos
	Coordenador Geral da FEE/DF	Geografia - Mestrado Gestão de Políticas Públicas	9 anos
	Representante da CNTE	Educação Artística	35 anos

Elaborado pela autora.

Quanto às escolas públicas pesquisadas, estão localizadas na Região Administrativa de Ceilândia e no quadro 5 apresentamos o número de alunos por turnos em cada uma delas.

Quadro 5 – Total de alunos e turnos de cada escola pública Ceilândia/DF.

Grupo	Escola	Turnos	Total de Alunos
Diretores de Escolas		Matutino e Vespertino	1.200
	CEF - D	Matutino e Vespertino	1.000
	CEF - E	Matutino e Vespertino	1.288
	CEF - F	Matutino e Vespertino Noturno	1.400 400
	CEF - A	Matutino e Vespertino	1.080
	CEF - B	Matutino e Vespertino Noturno	1.680 300
TOTAL	CEF - C		8.348

Fonte: SEDF/Diretoria de Organização do sistema de ensino de Ceilândia - 2013

A escola E, localizada perto da BR-070, recebe alunos de outra cidade satélite Recanto das Emas e Águas Lindas-GO, de duas favelas (Girassol e Sol Nascente) e do Parque da Barragem.

A escola F atende majoritariamente os alunos do Sol Nascente, já a escola C atende a comunidade do zoneamento local e alunos do Sol Nascente. As escolas A

e B ficam na parte central da Região Administrativa com uma incidência maior de tráfico de drogas. O tema das drogas foi mencionado por quase todos os entrevistados no grupo diretores das escolas. A escola D foi o piloto da pesquisa, está localizada na região central do Distrito Federal, com famílias de poder aquisitivo maior, possui notas no IDEB, acima da média.

O quadro 6 apresenta as notas do IDEB das escolas pesquisadas com a série histórica de 2005 a 2013.

Quadro 6 – Notas do IDEB Escolas públicas pesquisadas

CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL/DF	2005	2007	2009	2011	2013
CEF- A - Ceilândia	3,2	3,6	3,6	4,2	4,0
CEF- B - Ceilândia	4,3	4,4	4,6	5,2	5,4
CEF- C - Ceilândia	2,5	3,4	3,2	-	3,6
CEF- D - Asa Sul *	5,0	5,2	4,6	5,6	5,8
CEF- E - Ceilândia	3,3	3,6	4,3	4,2	4,2
CEF- F - Ceilândia	-	-	-	3,1	3,4

Fonte: INEP/MEC, 2013.

Ceilândia foi escolhida por ser a Região Administrativa do Distrito Federal com maior população, quase 400 mil habitantes. A cidade possui o maior número de entidades comunitárias, com elevado índice de organização de movimento popular em termo de reivindicações, é a cidade mais nordestina do Distrito Federal e uma das dez maiores cidades brasileiras com uma economia baseada no comércio. Na área de Educação, conforme dados da PDAD 2010/2011, é a que possui o maior número de escolas públicas no DF.

No que se refere aos documentos elegeu-se prioritariamente: o *Education sector strategy 1999*; a Estratégia 2020 para a Educação do grupo do Banco Mundial; o Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas; o Decreto nº 6.094/2007 que regulamenta o Plano de Ações Articuladas e o Plano do Distrito Federal no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação.

Dessa forma, o critério de escolha dos sujeitos desta pesquisa levou em consideração a estrutura existente no Governo Federal e no Distrito Federal. Elegeu-se como critérios de escolha dos gestores federal, distritais e representante da

* Manteve-se a escola da Asa sul para evidenciar as diferenças, o contraponto embora ela não seja objeto de estudo neste trabalho.

CNTE: a) gestor do Ministério da Educação, o servidor que acompanha as discussões e elaboração do PAR; b) gestores que acompanham o PAR no Distrito Federal; c) presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; e como critérios dos diretores de escola, da Diretoria Regional de Ensino de Ceilândia: a) ser diretor ou vice diretor de Centro de Ensino Fundamental – CEF; b) ter acompanhado o PAR; c) ter experiência em gestão; d) estar em exercício no CEF.

Esta dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo: *A gestão da educação básica pública sob a lógica do Banco Mundial* é dedicado à análise dos modelos de gestão sob a lógica do Banco Mundial, aborda na primeira parte as influências do Banco Mundial na política educacional brasileira. Na segunda parte discorre-se sobre o planejamento para compreender sua função na dinâmica institucional do Estado Brasileiro. A seguir, apresentam-se os modelos de gestão no Distrito Federal de 2000 a 2010.

O segundo capítulo: *O Planejamento da gestão da educação básica pública no Plano de Ação Articulada* está focado no planejamento das políticas da educação básica pública como medida de qualidade onde a gestão experimenta diferentes modalidades de planejamento. Apresenta-se um detalhamento sobre a elaboração do PAR no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Compromisso Todos pela Educação, aborda-se as peculiaridades da avaliação na perspectiva das possíveis articulações com o sistema de gestão e, por fim, o Plano de Ação Articulada do Distrito Federal.

O terceiro capítulo: *A Gestão da escola sob a lógica da dimensão um do Plano de Ação Articulada no Distrito Federal*, analisa a visão dos gestores e diretores de seis escolas públicas de Ceilândia no Distrito Federal sobre o Plano de Ações Articuladas. Para tanto, apresentamos a trajetória metodológica do campo empírico e a compreensão dos entrevistados sobre a adesão do DF ao PAR. A tentativa é buscar apreender, num processo em constante movimento, se esforçando para aproximar do contraditório, de que forma a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam nas políticas de gestão do sistema de ensino do Distrito Federal.

CAPÍTULO 1

A gestão da educação básica pública sob a lógica do Banco Mundial

A partir da década de 1990 o Brasil adotou uma política externa alinhada com o desenvolvimentismo⁵ de caráter econômico e social, e se posicionou proativamente nos fóruns multilaterais com o objetivo de reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento social, aumentando sua credibilidade internacional.

A intensificação dessa participação brasileira junto aos organismos internacionais de cooperação, como a Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, UNESCO e a OCDE⁶ trouxeram implicações diretas para o processo de formulação de políticas nacionais, que passaram a ser definidas de forma a honrar os compromissos assumidos.

No conjunto das mudanças que se processaram no cenário social, nas últimas décadas, emerge a necessidade de alterações na gestão pública em todos os níveis. Essas mudanças se materializam em duas concepções de gestão. Uma cujos eixos são eficiência, eficácia e produtividade e que buscam desencadear uma dinâmica de crescimento para o país, baseada em recursos fiscais do Estado, mas também mitigar a situação de vulnerabilidade em relação ao atendimento dos serviços sociais para a população. E outra, que emergiu das lutas dos movimentos sociais em defesa da cidadania e dos direitos humanos, que busca incorporar parte da população, tanto como eleitores, quanto como usuários dos serviços sociais oferecidos pela sociedade moderna. Entre eles a universalização da educação básica torna-se relevante, pois ela é um direito que abre possibilidades para avançar

⁵ O desenvolvimentismo é uma política de resultados, e foi aplicado essencialmente em sistemas econômicos capitalistas. No Brasil no governo JK e no governo militar, quando ocorreu o "milagre econômico brasileiro". O novo-desenvolvimentismo tem diversas origens, entre as quais a visão de Keynes e de economistas neo-keynesianos, como Paul Davidson e Joseph Stiglitz, de complementaridade entre Estado e mercado e a visão cepalina neo-estruturalista que, tomando como ponto de partida que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais na região, defende a adoção de uma estratégia de transformação produtiva com equidade social que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda (FONSECA, 2004).

⁶ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. O Brasil é membro observador desde 1995.

em outros direitos, além de estimular o acesso do eleitorado a informações essenciais para a participação política plena nos espaços públicos e conselhos.

Assim, este capítulo tem por objetivo analisar como a gestão da educação básica encontra-se inscrita nos documentos do Banco Mundial - BM (1999) e (2011). Dessa forma priorizou-se as seguintes questões: que modelo de gestão da educação o BM propõe a partir dos documentos de 1999 e 2011? Há resquícios das proposições do Banco Mundial na gestão da educação básica do Distrito Federal?

Percebe-se nestes documentos que existe a predominância de concepções, estratégias, objetivos delineados nas políticas educacionais anteriores (1996) em que os gestores do Banco atuam tanto na condição de mentores e consultores, quanto na de financiadores das reformas educativas desencadeadas, nesta fase, nos estados da federação e Distrito Federal.

Os principais documentos considerados na elaboração deste capítulo são: 1) O *Relatório nº 63731-BR - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e Corporação Financeira Internacional Estratégica de Parceria de País para a República Federativa do Brasil, exercícios fiscais de 2012 a 2015*; 2) *Prioridades y estrategias para la educación – Examen del Banco Mundial*; 3) *Education sector strategy 1999*; 4) *Estratégia 2020 para a Educação do grupo do Banco Mundial, 2011*. Na primeira parte discute-se o modelo de gestão proposto pelo Banco Mundial, em seguida, apresenta-se a educação no contexto do planejamento no Brasil, com o ordenamento da gestão da educação básica e, depois, o modelo de gestão no Distrito Federal de 2000 a 2010.

1.1 As influências do Banco Mundial sobre as políticas de educação básica.

Nessa seção apresenta-se a evolução das estratégias do Banco Mundial para as políticas de seus países membros, considerando as mudanças políticas, culturais e tecnológicas da sociedade capitalista dos anos 1999. Apresenta as estratégias do BM e os rebatimentos/ressonância sobre as políticas brasileiras, manifestas principalmente na reforma do Estado brasileiro sob a condução de Luis Carlos Bresser Pereira, destacando a gestão da educação e, depois, as influências do BM nas políticas do governo Lula. Por fim o documento a Estratégia 2020, em que o Banco Mundial estabelece suas políticas para o período 2010-2020.

Partimos de 1985 quando o Brasil viveu o processo de abertura política e redemocratização, com a eclosão de vários movimentos sociais e sindicais que incluíam em suas agendas também a preocupação com a promoção de um ensino de qualidade, com vistas ao acesso e à permanência das crianças na escola pública. Surgem os movimentos organizados da sociedade civil em defesa da universalização da educação básica e da erradicação do analfabetismo, desdobrando-se em Fóruns Estaduais, que influenciaram a Constituição Federal de 1988.

Nesse período, o Banco Mundial, para aumentar a sua ação junto aos países, passou de uma agência internacional majoritariamente de financiamento e de assistência técnica para financiar projetos de investimento⁷, e adotou um modelo denominado crédito de base política; direcionado para promoção de ajuste estrutural, retornando a questão da pobreza, agregado a racionalidade dos custos financeiros para atingir os objetivos da educação básica.

Em consonância, Leher (1998) destaca que durante esse período:

(...) o Banco propõe que o setor educacional deva ser considerado segundo um modelo analítico que inclui o exame de sua “eficiência interna” e “externa”. A eficiência interna é concernente ao modo como os objetivos educacionais são alcançados com um dado “*input*” de recursos (ex: fluxo de estudantes no tempo); a externa é julgada pela repercussão da escolarização no mercado de trabalho e na produtividade do trabalhador escolarizado. Com efeito, a antiga crítica de que os sistemas educacionais são mal administrados e ineficientes recrudescer no contexto do “ajuste estrutural”. (LEHER, 1998, p. 208).

Enfatiza, ainda, que:

(...) Os recursos estão mal direcionados, atendendo a prioridades equivocadas (como ensino secundário profissionalizante e o ensino superior), e são administrados por pessoas despreparadas, incapazes de produzir dados agregados para uma correta avaliação. Além destes aspectos, os sistemas carecem de eficiência interna, pois a repetência e a evasão são enormes, aumentando os custos dos mesmos e via de regra, estão distantes da realidade do mercado de trabalho. (LEHER, 1998, p. 208).

Nesta década de 1980, as reformas educacionais indicadas pelo Banco Mundial apresentavam dois eixos. O primeiro voltado para uma educação racional e eficiente, capaz de reduzir os custos, o que implicava na divisão de

⁷ A partir da segunda metade da década de 1970 o Banco Mundial foi deslocando sua esfera de atuação, assumindo um perfil mais político e buscando um papel de coordenação no “desenvolvimento sustentado interdependente”, movido pelo receio de que “o crescimento descontrolado da pobreza no Terceiro Mundo” viesse a representar uma forte ameaça aos países desenvolvidos (FONSECA, 1998 p.2). Sobre as políticas do Banco Mundial nas décadas de 1980 e 1990 ver: FONSECA, 1992; LEHER, 1998 e SILVA, 1999.

responsabilidades entre o Estado e a sociedade. O segundo, centrado na qualidade do ensino em função do diagnóstico apresentado pelo Banco acerca dos principais problemas da educação.

Conforme artigo publicado por Fonseca (1998, p.14),

O Banco Mundial tem assistido o setor educacional brasileiro, na forma de cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento de educação de base. Esta assistência foi realizada por meio de seis projetos de cofinanciamento desenvolvidos no âmbito do ministério da Educação, nas três últimas décadas. Durante esse período o banco ampliou suas funções para além da assistência técnica e financeira propriamente dita, passando a elaborar políticas para os setores a serem financiados, entre eles a educação.

A autora continua,

[...] o Banco vem formulando diretrizes políticas para o setor social, as quais são consideradas no quadro mais amplo do projeto econômico que articula junto aos países. Desse modo a educação passa a ter uma função política específica nas diferentes fases da cooperação técnica, segundo a evolução do projeto econômico do Banco. Esse conjunto de políticas é suportado por princípios retoricamente humanitários de equidade, combate à pobreza e de autonomia local (FONSECA, 1998, p.14).

Em 1990 foi realizada a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, organizada pela Unesco com o patrocínio do Banco Mundial. A Declaração de Jomtien estava em consonância com as diretrizes e objetivos traçados pelo Banco Mundial que tinham na educação um instrumento para construir consenso de sustentação, visando, por meio de políticas compensatórias administrar os conflitos e as tensões na área econômica e social. Na referida declaração, a qualidade do ensino tornou-se um compromisso de todos os países signatários, na qual a avaliação e os projetos educacionais financiados pelo Banco Mundial tiveram relevância política como instrumento de gestão pública.

A gestão de resultados e a avaliação⁸ passaram a ter relevância como política de Estado tornando-se pilares estratégicos para as políticas de educação. Como signatário dos compromissos de Jomtien, o Brasil elaborou em 1993, durante a

⁸ Na década de 1990 uma série de estudos internacionais teve foco na avaliação educacional, com objetivo de estabelecer comparações entre os sistemas educacionais de distintos países. Os que mais se destacam são: *i) Programme for International Student Assessment (PISA)*, dirigido pela OCDE, do qual participam mais de 60 países; *ii) Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, que envolve mais de 50 países, e *iii) Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)*. Os dois últimos coordenados pelo *International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*, com sede na Bélgica. Na América Latina, o *Laboratório Latino Americano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)* é uma rede de discussões virtuais sobre avaliação, composto por 18 países latino-americanos, sob a coordenação da Orealc-Unesco. O *Education at a Glance*, dirigido pela OCDE e o *World Education Indicators (WEI)*, coordenado pelo *Unesco Institute for Statistics*, sediado no Canadá, são outros estudos de indicadores educacionais aplicáveis internacionalmente (FONSECA, 1998, HORTA NETO, 2006; OLIVEIRA, 2011).

gestão do ministro Murílio Hingel, o Plano Decenal⁹ de Educação para Todos, cujo objetivo era assegurar a crianças, jovens e adultos conteúdos mínimos de aprendizagem para atender as necessidades elementares da vida contemporânea (BRASIL, 1993).

No entender de Tommasi (1996), a estratégia do Banco Mundial, naquele período, estava focada em apoiar investimentos que pudessem encorajar o crescimento econômico e o desenvolvimento social numa perspectiva de estabilidade do contexto macroeconômico, assim, os empréstimos para a área social tiveram aumento significativo em especial para o setor de educação, mas dando prioridade para as orientações estabelecidas de priorizar a educação primária.

Nesse contexto, o Brasil intensificou ações políticas e reformas educacionais com o Banco Mundial, que se expressou mais efetivamente na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.9394/96), que no entender de Saviani (1990) enfatizou o trinômio: produtividade, eficiência e qualidade total.

Nessa perspectiva, tem sentido a crítica de Coraggio (1996), ao afirmar que há na visão educacional do Banco uma correlação entre sistema educativo e sistema de mercado, entre a escola e a empresa, entre país e consumidores de serviços, entre as relações pedagógicas e as relações insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo os aspectos essenciais próprios da realidade educativa só interessados no retorno econômico e não na educação como um direito.

Esta concepção de educação provocou fissuras sociais que afetou a história política, econômica, cultural e social do Brasil, que insistiu em reformas derivada da teoria econômica clássica numa sociedade heterogênea e mergulhada em conflitos sociais e econômicos, prevalecendo enfoques restritivos e sem transparência.

⁹ O Plano Decenal foi considerado como um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no país, no período de uma década (1993 a 2003), ele marcou a aceitação formal, pelo governo federal brasileiro, das teses e estratégias que estavam sendo formuladas nos foros internacionais mais significativos na área da educação básica. Dessa forma, a Conferência de Jomtien foi um marco político e conceitual da educação fundamental, constituindo-se em um compromisso da comunidade internacional em reafirmar a necessidade de que todos dominassem os conhecimentos indispensáveis à compreensão do mundo, recomendando o empenho de todos os países participantes em sua melhoria. Dessa forma, as idéias contidas no Plano Decenal tinham origem na preocupação da comunidade internacional com a educação, considerando o novo cenário social. Nesse sentido, a educação fundamental foi considerada um "passaporte para a vida", que devia desenvolver, em todas as pessoas, um corpo de conhecimentos essenciais e um conjunto mínimo de competências cognitivas, para atender às exigências do mercado de trabalho e reduzindo a pobreza.

Signatário do documento da Conferência (1990) o Brasil adotou esta concepção educacional do Banco Mundial que se manifestou no plano de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1994, segundo Altman (2002) alinhadas com as diretrizes prescritas pelo Banco Mundial: prioridade na educação fundamental; estabelecimento de conteúdos curriculares básicos e padrões de aprendizagem; impulso para o setor privado; definição de políticas e estratégias baseado na análise econômica; a implementação de um sistema nacional de avaliação do desempenho da escola e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino.

Em 1999 o Banco Mundial publicou documento *Estratégia do setor educativo*, ocasião em que James Wolfensohn (1995-2005) presidia a instituição e defendia um programa político neoliberal com o discurso da boa governança, transparência, participação social, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável (World Bank, 1999). A abertura e a ampliação de canais de diálogo com a sociedade civil foram praticados de modo instrumental, com o propósito de dar sustentabilidade política e operacional do Banco

Desta maneira os gestores do Banco Mundial estabeleciam as seguintes prioridades: fomentar a educação de qualidade para todos de modo a diminuir as desigualdades em matéria de aprendizagem (com atenção especial para a igualdade de gênero e pessoas pobres); educação para a primeira infância; educação inovadora pelas novas tecnologias da informação e comunicação (TICs).

Assim os gestores e técnicos do Banco Mundial induziam uma reforma na educação estava fundamentada em três eixos: a) normas, programas e avaliação (melhorar a qualidade da educação de base; mudanças no currículo; estabelecimento de programas para melhoria do desempenho dos professores; instrumentos de avaliação); b) governança e descentralização e c) fomento para investimento do setor privado em educação (World Bank, 1999).

Dessa forma o documento de 1999 trazia um enfoque de gestão gerencial-racional. A educação passa a ser considerada como uma mercadoria; contando assim com o apoio financeiro e ideológico das instituições multilaterais. Este apoio ajudou a abrir o setor educacional como uma nova opção de investimento para firmas privadas/comerciais com interesse na área de educação.

Mas incentivar uma visão financeira/empresarial para a área de educação, trazia certa resistência em alguns países, assim a estratégia adotada foi “fortalecer o

papel do Banco como uma instituição de conhecimento, capaz de gerar, sintetizar, disseminar e compartilhar o conhecimento global para adquirir resultados locais e prover conselho de alta qualidade para os clientes”. (World Bank, 1999, p.10).

Desse modo, percebe-se uma disposição em produzir uma nova estratégia agregando à sua função primordial, de financiador para obtenção de lucro, buscou assumir perante os seus “clientes” a imagem de instituição de altos conhecimentos para obter melhor aceitação nos países recebedores de suas políticas. Contudo, o foco real permaneceu no gerencial, pois

Centralização, descentralização e diversidade não são temas econômicos, mas sim gerenciais. Não temos uma teoria econômica da produtividade do investimento em conhecimento e talvez nunca venhamos a tê-la. Mas temos, isto sim, preceitos gerenciais. Acima de tudo, sabemos que tornar o conhecimento produtivo é uma responsabilidade gerencial. (DRUCKER, 1999. p.181).

No documento de 1999, a orientação do Banco Mundial é para que se produzam documentos de políticas e de gestão, não mais para regiões, mas sim específicos para os países clientes, em especial, para aqueles que atingiram um percentual acima de 90% de acesso a escolarização, caso do Brasil que tinha uma taxa de 97%. Assim, propunha orientações específicas para o país.

Cabe ressaltar que na concepção do Banco a intervenção estatal na economia, a burocracia ineficiente, a centralização administrativa, a proteção estatal interna, o excesso de gasto público, as instabilidades políticas e partidárias são desvios políticos que devem ser corrigidos com uma política de estabilização econômica por meio de reformas estruturais e setoriais continuam a defender que: crescimento do setor privado, instalação de programas de privatização, fim das barreiras ao fluxo de capital, reformas constitucionais que erradiquem monopólios estatais (telecomunicações, eletricidade, e outros), diminuição do endividamento do setor público, fortalecimento do sistema bancário, redefinição das funções do setor público, intensificação do comércio exterior, eficiência dos investimentos em capital humano e a melhoria na infra-estrutura do país são condições para inserção do país no circuito internacional. Dessa forma o Banco induziu a política dos países ao encolhimento da ação do Estado, a abertura de mercados e a regimes comerciais livres. (FIGUEIREDO, 2009).

Observa-se, segundo Figueiredo (2009), que as reformas intensificadas nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994),

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), tinham como parâmetros as condicionalidades provenientes dos empréstimos de ajustes na área econômica, social, política e educacional.

A realização das reformas na sociedade brasileira tem como parâmetro as condicionalidades provenientes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais. A reforma educacional, portanto, é uma das componentes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro. (FIGUEIREDO, 2009, p.1125)

A esse respeito, Silva (1999) ressalta:

Essas políticas do Banco Mundial para a educação pública foram construídas em consonância com as alterações conjunturais e estruturais internacionais que repercutiram nas políticas econômicas e sociais dos Estados. Ao longo desses cinquenta anos de relações estabelecidas entre o Banco Mundial e o Brasil, pode-se afirmar que as políticas para a educação pública apresentaram certa continuidade e regularidade, mas, nos últimos anos, tornou-se mais rigoroso o controle sobre os recursos públicos dos Estados, enquanto as estratégias de implementação procuraram maior operacionalidade, para assegurar o alinhamento em todas as modalidades de ensino. (SILVA, 1999, p.174).

Percebe-se que a linha norteadora da política do Banco continua focada na visão de eficiência gerencial e controle, aplicando-se a mesma lógica à área de educação. O documento de 1999 embora mantenha a ênfase na avaliação e na descentralização, a economia do conhecimento ocupa lugar de destaque tornando-se, tanto para os países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento, condição basilar para atingir um melhor desempenho econômico.

Estas políticas, que seguiam a lógica do Banco Mundial, influenciaram a reforma do estado brasileiro, como veremos a seguir, gerando um conjunto de mudanças para dar eficiência ao setor público. Neste *detour* busca-se conhecer o PAR, pois “a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente” (KOSIK, 1976, p.10), sendo necessário apreender a sua essência superando a aparência externa, pois conforme explica Kosik:

O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças ao seu contrário. A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é. A essência se manifesta no fenômeno. O fato de se manifestar no fenômeno revela seu movimento e demonstra que a essência não é inerte nem passiva. Justamente por isso o fenômeno revela a essência. A manifestação da essência é precisamente a atividade do fenômeno (KOSIK, 1976, p. 11).

1.2 A gestão da educação básica pública em transição

No Brasil, as políticas neoliberais encontraram um campo fértil com taxas inflacionárias exorbitantes, endividado com um projeto de desenvolvimento frágil e desemprego. Nesse contexto, a burguesia nacional fazia aclames a desestatização e pelo fim do intervencionismo do Estado. O interesse nesta seção é refletir sobre o modelo de gestão subjacente à reforma do Estado brasileiro base de adoção das políticas neoliberais que permeiam o campo educacional, com implicações na gestão, concretizando, assim as prescrições do Banco Mundial na política brasileira.

Na visão de Santos (2001), os neoliberais trabalhavam com uma concepção de Estado-Empresa e operavam com duas recomendações básicas:

[...] privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob a égide desse último (SANTOS, 2001, p.263).

Para implantar esta concepção Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) utilizaram diferentes mecanismos: romper com a ideia de empresa pública como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico soberano; propor a desregulamentação das atividades econômicas e sociais e a regulamentação para garantir atuação das empresas no campo econômico e social.

De acordo com Oliveira (2011), a corrente neoliberal em geral:

[...] advoga que, para solucionar a crise econômica, os Estados nacionais deveriam ser reformados, redefinindo suas estratégias de ações e estruturas. Os ideólogos dessa doutrina apregoavam que era o Estado quem estava em crise devido a sua ineficiência e descontrole fiscal e não o capitalismo. Por esse motivo, para reerguer o capitalismo estimulavam a reforma dos Estados nacionais, por meio de ajustes fiscais do aparato estatal (Estado “mínimo”)¹⁰, desregulação, descentralização de suas atividades e redução de políticas sociais. O papel do Estado deveria ser apenas o de controle e fiscalização, selecionando os serviços públicos que ofertaria diretamente a partir de seus interesses políticos (p.40).

Nos anos 1990, a despeito dos movimentos dos trabalhadores que emergiram no país com reivindicação pelos direitos sociais pressionando a sociedade, o Brasil aderiu aos princípios neoliberais, para fazer face aos acordos externos. Assim vimos

¹⁰ O Estado “mínimo” proposto pelos neoliberais é mínimo no que diz respeito à provisão das políticas sociais conquistadas no *welfare state*. Na realidade, ele é máximo para o capital, porque além de ser orientado para regular as atividades do capital corporativo, nacional, amplia a influência das instituições financeiras internacionais (HARVEY apud OLIVEIRA, 2011, p.40 nota)

os conflitos emergirem na cidade e no campo com o movimento dos sem-terra, que ganhou dimensões nacional e internacional. O movimento de luta contra a fome, que arrecadou toneladas de alimentos, doando-os para as pessoas pobres, denunciavam a falta de políticas públicas efetivas de combate à fome. O movimento de desempregados, os grupos de mulheres organizadas em função da luta contra a discriminação, o movimento de moradia popular, dentre outros surgiram para evidenciar a pobreza e miséria existentes no país.

Em 2005 o Banco Mundial produziu o documento *Prioridades e Estratégia para a Educação*, que revisava o documento de 1999, e se colocava em prol da reversão da pobreza, uma vez que a mesma poderia ser entrave ao desenvolvimento econômico. De acordo com Oliveira (2011), no entendimento do Banco Mundial, o investimento em educação estava atrelado à racionalidade econômica. Sendo assim, os princípios de equidade, eficiência e qualidade e produtividade são os eixos condutores da reforma educacional, que contribuiria com a reforma do Estado.

Com essa perspectiva, os empréstimos feitos ao Brasil, em especial os do Banco Mundial, passaram a ser direcionados para a execução de programas sociais e foram associados com um pacote de medidas¹¹ que garantiriam a adequação do país a um padrão de crescimento considerado desejável.

Apesar de o modelo neoliberal ter sido colocado em prática após a redemocratização do Brasil, a reforma do Estado Brasileiro teve sua gênese no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e ganhou força e traços neoliberais no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Um Estado que se mostrou ineficaz e ineficiente do ponto de vista de tudo prover, deve ser reestruturado e reordenado (BRESSER PEREIRA, 1997). Foi a

¹¹ O pacote era um conjunto de reformas estruturais fundamentadas no 'Consenso de Washington', reunião realizada naquela cidade onde estiveram presentes representantes de governos centrais, de países periféricos, e representantes de instituições financeiras internacionais. Nesta reunião foi feita avaliação das economias dos países tomadores de empréstimos, cujos resultados foram dados como insuficientes na lógica do capital. Os eixos principais da reunião eram: equilíbrio orçamentário com redução dos gastos públicos; abertura comercial, com redução das tarifas de importação e eliminação de barreiras não tarifárias; liberalização financeira; desregulamentação dos mercados domésticos e privatização das empresas públicas. (BARROSO, 2005; SILVA, 2005).

John Williamson criou a expressão "Consenso de Washington", em 1989, originalmente para significar: "o mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, tais como eram suas economias em 1989". Desde então a expressão fugiu ao controle de seu criador e vem sendo usada para abrigar todo um elenco de medidas e para justificar políticas neoliberais (KUCZYNSKI e WILLIAMSON, 2003).

partir dessa premissa que a reforma do Estado foi implantada, com o principal objetivo de racionalizar os recursos e diminuir sua interferência, principalmente na área das políticas sociais, dentro de uma política neoliberal.

Para conduzir a política de reforma, Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e nomeou para a direção o economista Luis Carlos Bresser Pereira, que conduziu a reforma administrativa pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹² que, segundo Oliveira (2011), foi elaborado com apoio de organismos internacionais, em especial do Banco Mundial.

O PDRAE trazia uma visão gerencial para o setor público, mas Bresser Pereira (2006), para justificar o novo rumo da administração pública ressaltou:

No Brasil, a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. A criação do DASP representou não só a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. [...] A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, só aconteceu no final dos anos 60, através do Decreto lei nº 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão (p. 67).

A reforma consistia na reorganização estatal, de forma que a administração pública burocrática se transformasse numa administração pública gerencial, composta de valores como eficiência, eficácia, qualidade e a produtividade dos serviços públicos, inclusive na educação.

O PDRAE foi pensado e implantado sob influência dos neoliberais, partindo da premissa de que somente o mercado é capaz de resolver a crise originada no interior do Estado. As estratégias de reforma do Estado envolviam quatro setores: 1) o núcleo estratégico do Estado – definidor de leis e políticas públicas; 2) as atividades exclusivas do Estado – caracterizada como aquelas que o Estado, tem poder de tributar e legislar; 3) os serviços não exclusivos ou competitivos – caracterizados como serviços não envolvendo o poder de Estado, mas que o Estado realiza porque considera de alta relevância; 4) a produção de bens e serviços para o

¹² Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) lançou as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal em resposta à crise do Estado (PDRAE, 1995).

mercado – exercitado pelo Estado através de empresas de economia mista, que operam em serviços públicos ou estratégicos (BRESSER PEREIRA, 2006).

Segundo Oliveira (2011), podemos notar que a reforma da administração pública brasileira, na mesma linha de reformas de outros países, buscou atender a pressão por qualidade e eficiência dos empreendimentos estatais. Para tanto, fortaleceu as funções de regulação e de controle estatal. Nesta conjuntura o Estado adotou novas funções, se antes sua característica principal era de prover as necessidades da sociedade por meio de políticas sociais, agora assumiu a função de controlar e fiscalizar.

A transformação do papel do Estado, de executor das políticas públicas para regulador, se deu, pela criação de um sistema nacional de Avaliação da educação básica, pela abertura da educação ao setor empresarial, pela participação do país nos indicadores da OCDE e criação do IDEB (OLIVEIRA, 2009).

Neste contexto, eram necessárias reformas educacionais que pudessem atender a lógica da globalização. De acordo com Brooke (2012), diversas reuniões multilaterais e ministeriais, dentre elas a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, foram realizadas para forjar um novo consenso onde a educação ocupasse o topo da agenda das reformas dos países, uma vez que estas reformas educacionais faziam parte da estratégia econômica para alavancar competitividade.

Assim, segundo Gajardo (2012), tanto o Brasil quanto os demais países da região foram integrando-se a um modelo de economia aberta a concorrência internacional e, em seus sistemas de ensino desenharam-se estratégias, programas e projetos de inovação e mudanças com foco na: gestão, qualidade e equidade, aperfeiçoamento docente e no financiamento.

[...] passou de um paradigma tradicional, que favorecia a igualdade de acesso, a outro que privilegia a igualdade nos resultados; a descentralização e a concorrência pelos recursos com critérios de discriminação positiva, de atuação direta do Estado através de programas de melhoria da qualidade e da equidade; a introdução de novos instrumentos de informação; a avaliação pública de programas e instituições e a abertura dos estabelecimentos escolares a redes de apoio externo (p.336).

Dessa forma a modernização da gestão da educação e da escola se apresenta pela insistência na racionalidade e exigência de alcançar indicadores. Contudo essa modernização, segundo Lima e Afonso (2012), “tende a estar presente de forma mais constante nos domínios da regulamentação da ação política,

domínios mais operativos e implementativo”. O que prevalece, segundo os autores, é uma modernização de caráter neotayloriano onde se institui uma racionalidade tecnocrática com obsessão pela eficácia, eficiência e qualidade, sendo o setor de educação terreno privilegiado destas medidas de racionalização.

As transformações econômicas, políticas e sociais nacionais e internacionais, reformularam a relação entre o Estado e a sociedade. Para Barroso (2005), a reforma e reestruturação do Estado constituíram um tema central do debate político, dos anos 1980 e 1990 no continente, afetando a administração pública em geral, e também a educação.

No contexto dos anos 1990, se conforma no Brasil, e também na América Latina, uma nova organização dos sistemas educativos, resultado da influência consolidada, no caso brasileiro, pelos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). A política educacional passa por mudanças para ajustar-se à nova fase do capitalismo, sendo que agora, a educação passa a sintonizar-se ao modelo neoliberal, subordinando-se à economia, de acordo com a necessidade de cada país.

Além da necessidade que o país tinha de uma mão de obra melhor qualificada, para seu desenvolvimento, a expansão da matrícula na educação básica, que não levou em conta a qualidade, com altos índices de evasão e repetência, requeria mudanças. Conforme Oliveira (2011, p.42), com base nisso, os neoliberais buscavam difundir, no imaginário social, que a lógica da competitividade do mercado, quando transferida para área educacional, permitiria superar os fracassos e alcançar a qualidade e modernidade almejados.

Sobre esta questão Libâneo (2004) afirma:

Quer-se subordinar os sistemas educacionais à economia já que, no novo paradigma de produção, as novas tecnologias requerem trabalhadores mais qualificados, com mais flexibilidade profissional para atender a novas demandas do mercado de trabalho e com mais espírito empreendedor para fazer frente à competitividade econômica internacional (2004, p. 241).

Dessa forma, fundamentado nesta visão gerencialista, o então ministro de Educação Paulo Renato Souza organizou o Sistema de Informações Educacionais (SIEd), com o objetivo de produzir informações para subsidiar as secretarias de educação dos entes federados no que diz respeito à gestão dos sistemas estaduais de educação. Os estados da Federação deveriam fornecer, em contrapartida, ao MEC informações para o acompanhamento do desempenho do sistema educacional

brasileiro como um todo e propôs desde 1995 a implementação e o desenvolvimento do Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB), com o objetivo de “aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de 1º grau e prover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional” (BRASIL, 1993, p.59).

Podemos sintetizar de um lado, que as políticas do governo FHC emergiram em meio a transformações e reformas pautadas no atendimento aos acordos consensuais realizados com o BM, visando o progresso das ideias neoliberais que repercutiram na área educacional; e de outro o aumento das manifestações pelos direitos sociais e humanos.

No plano internacional, foi influenciada pela Conferência de Kingston na Jamaica, realizada em maio de 1996, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO, composta da Sétima Reunião de Ministros da Educação da América Latina, e Sexta Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal na área de Educação da América Latina. Nessa Conferência, segundo Vieira (2001), se enfatizou as questões de gestão, avaliação em conformidade com a tendência de discurso dos documentos internacionais de uma educação para o mercado, e pelo encontro mundial para a política de Educação para Todos, realizado em Dakar/Senegal, no ano de 2000 que propiciou avaliação da década e definição de novas estratégias para os próximos quinze anos, cujo foco priorizava a manutenção ordem econômica neoliberal por meio de políticas de alívio da pobreza até 2015.

No plano nacional o Estado reordenou a crise fiscal e inclinou-se para o modelo gerencialista. Assim, a reforma do Estado foi transformada, no discurso do governo FHC, em discussão técnica, administrativa, marcada de conteúdo político empresarial a ela inerente, assumindo a gestão pública um caráter gerencial advindo do setor privado.

1.3 Elementos do governo Lula na gestão da Educação Básica

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) gerou um conjunto de expectativas de mudança no seio da sociedade brasileira, em especial na área de educação. Embora em sua Carta ao Povo Brasileiro, de 22 de junho de 2002, não houvesse menção explícita a área de educação, havia expressado o desejo de um

projeto nacional alternativo uma vez que o modelo gerencialista, seguido por FHC. Também havia uma recusa a qualquer forma de continuísmo fosse ele assumido ou mascarado. A carta indicou aos investidores nacionais e internacionais o compromisso brasileiro de não intervir nos interesses comerciais garantindo a competitividade, o respeito aos contratos e obrigações do país, mas tudo isso seria fruto de uma ampla negociação nacional, que devia conduzir a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade o tornado mais justo e eficiente.

Em seu governo (2003-2010), ocorreram avanços na educação básica com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e Valorização dos Profissionais de Educação - Fundeb, no ensino médio houve a ampliação da rede de ensino técnico, a promessa era saltar das 140 escolas existentes, em 2002 para 345 escolas, em 2010. No ensino superior houve melhoria nas condições de custeio e investimentos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Quanto à educação básica, o aporte de recurso ao Fundeb foi anualmente dez vezes mais que o valor destinado ao Fundef destinado por seu antecessor (PINTO, 2009).

Com a sanção da Lei nº 11.274/2006, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reafirmou a educação básica como direito público subjetivo, quando estabeleceu a entrada das crianças de seis anos de idade no ensino obrigatório, garantindo-lhes vagas e infraestrutura adequada. Os objetivos da ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração foram: a) melhorar as condições de equidade e de qualidade da Educação Básica; b) estruturar um novo ensino fundamental para que as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade; c) assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças tenham um tempo mais longo para as aprendizagens da alfabetização e do letramento.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 produziu modificações no capítulo dedicado a educação: 1) excluiu a educação dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União DRU, antes da Emenda os recursos bloqueados representavam 20%; 2) estabeleceu que o ensino obrigatório e gratuito passasse a ser de quatro aos dezessete anos de idade, esta obrigatoriedade deverá ser implementada progressivamente até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação e 3) alterou a redação do artigo 214 que passa a exigir que a lei federal estabeleça plano

nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas estabelecendo metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Assim, a EC/59 fortaleceu o compromisso e responsabilização do Estado com a educação, uma vez que a DRU retirava dinheiro do orçamento do Ministério da Educação. A expectativa é que haja um aumento na escolaridade média do brasileiro, que de acordo com dados do IBGE/2010, indicam uma média de 7,2 anos de estudos na taxa de escolarização dos brasileiros de 10 anos ou mais de idade (Pnad, 2009), representando avanços na ampliação dos direitos educacionais das populações que não tiveram oportunidade de acesso na idade própria.

Embora se perceba entre o governo Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva continuidades e impasses, conforme apresenta o quadro 3 abaixo “não obstante, seria pouco comparar o governo Lula com o de seu antecessor. Não se pode esquecer que o presidente Lula foi eleito com uma proposta de mudança de fundo para o país” (PINTO, 2009, p.325).

A marca da gestão do Ministério da Educação no governo do presidente Lula foi o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em abril de 2007. O PDE está ancorado, de um lado, numa concepção de educação que perpassava todos os níveis e modalidades educacionais, e de outro, em fundamentos e princípios históricos voltados para a consecução dos objetivos republicanos da Constituição Federal (MEC, 2008).

O PDE surge de um conjunto de programas sem uma maior articulação entre si culminando com 52 ações constantes no Plano de Ação Plurianual 2008/2011 (CAMARGO, PINTO e GUIMARAES, 2008), regulamentado pelo decreto n. 6.094 de 24/4/2007 que dispõem sobre a implementação do Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação. A forma de efetivação das metas propostas tem por base o Plano de Ações Articuladas (PAR), onde o município ou estado elaboram seus respectivos planos.

No quadro 7, apresentamos um resumo sintético das principais políticas públicas de educação do Governo de Fernando Henrique Cardoso e do Governo

Lula. Segundo Paz (2011), ambos os governos vivenciaram transformações econômicas e sociais, pautadas pelos acordos consensuais com o Banco Mundial, tendo as mesmas refletido na política de educação.

Se por um lado percebem-se dissensos e divergências na política do Governo Fernando Henrique Cardoso e de Luis Inácio Lula da Silva, na área de educação um ponto marcante foi a diferença no aumento orçamentário que, conforme dados em valor corrente passou de 18,0 bilhões em 2002 para 40,8 bilhões em 2008, por outro lado houve certa continuidade conforme o quadro apresenta com avanços que emergiram dos processos de lutas no seio da sociedade. (MEC, 2011).

Quadro 7 – Algumas realizações na educação básica pública – 1995/2010

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)	Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)
1995 – Criação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.	Lei nº 11274/2006, Implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos.
	Continuidade e o aprofundamento da avaliação em larga escala com avaliações externas – Prova Brasil, Provinha Brasil, Saeb, Enem, Enceja, Enade, etc
Lei nº. 9394/96 - Aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Lei no 11.494/2007 – Criação do Fundeb – com a inclusão da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos no aporte de recursos
Lei n. 9.424/96 - Implementação do Fundef - sem a inclusão da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos na política de financiamento.	
Estímulo à municipalização por meio da vinculação do Fundef ao número de alunos	Decreto nº 6.094/2007 - Criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR)
1997 – Criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).	Lei nº 11.738/2008 - Instituição do piso nacional para professores.
Lei nº 11.274/2006 - Organização do Ensino Fundamental em ciclos de aprendizagem.	1998 - O Brasil começa a participar do PISA .Influência de economistas, empresários e da OCDE na gestão e implantação de novos mecanismos de avaliação externa.
1995 – Aprimoramento do SAEB – possibilidade de comparação dos resultados ao longo do tempo e a perspectiva de compreensão das conseqüências de políticas e práticas educacionais sobre o desempenho dos estudantes	Decreto n.º 6.094/2007 - Criação do IDEB e metas envolvendo transparência nos resultados de escolas e redes de ensino.
Apoio a programas de correção do fluxo escolar e caracterização da reprovação em larga escala como medida ineficaz e excludente	Avaliação nacional inclui a vertente censitária (Prova Brasil) e o SAEB passa a ser utilizado para a elaboração do IDEB no âmbito das unidades da federação
Formação inicial e continuada de professores por meio do incentivo às assessorias pedagógicas privadas	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica e continuação do estímulo à parceria com assessorias pedagógicas privadas
Resolução nº 7, de 14/12/2010, CNE/MEC - Estímulo ao Ensino Fundamental de Nove Anos.	

Elaborado pela autora, 2013.

O quadro nos faz perceber a mesma linha das políticas que já vinham sendo implantadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso focada na lógica gerencial, que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente incorporando a ideologia do mercado nas escolas públicas.

Com o objetivo de entender melhor o contexto onde se insere o Plano de Ação Articulada passemos à reflexão sobre a relação entre o BM e entes federados.

1.4 Novas formas de relação do Banco Mundial com União, Estados, Distrito Federal e Municípios 2002-2012

No início da gestão do Presidente Lula, parecia ocorrer um redirecionamento com a orientação dominante do Banco, no entanto houve uma certa continuidade no que se refere à política restritiva de gasto público, que limita os investimentos para o setor de educação, além do que manteve-se o país alinhado às prescrições do Banco Mundial, BID¹³ e da OCDE.

As relações do governo brasileiro, a partir de 2004, com o Banco Mundial foram estabelecidas com base numa nova abordagem para os financiamentos. Esta abordagem faz uso de instrumentos tradicionais, os EPAs (Empréstimos para Programas Adaptáveis), que estão sujeitos a revisões e avaliações periódicas, mas adotam ações diferenciadas no que concerne à compreensão do que seja setorial, bem como adota outra forma de liberação de recursos.

A abordagem é conhecida como *SWAps* (*Sector Wide Approaches*) ou Programas com Enfoque Setorial Amplo são mecanismos que buscam apoiar programas de reformas setoriais baseados em objetivos de desenvolvimento de longo prazo. A principal característica é o estabelecimento de parcerias entre os vários financiadores e uma abordagem sistêmica setorial com base em idéias dos governos. As características básicas de um SWAP são: a) ser amplo nos limites de um setor determinado; b) ter uma diretriz política clara e coerente; c) amplo

¹³ O Banco Interamericano de Desenvolvimento foi criado formalmente em 1959, quando a Organização dos Estados Americanos redigiu o acordo de fundação. O BID é uma organização financeira internacional, com sede na cidade de Washington, E.U.A., criada com o propósito de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe. Atualmente o BID é o maior banco regional de desenvolvimento a nível mundial e serviu como modelo para outras instituições similares a nível regional e sub-regional.

envolvimento dos apoiadores locais; d) concordância de todos os principais doadores/financiadores; e ser implementado em conjunto por todos os parceiros; f) depender mais da capacidade local e menos da assistência técnica prestada pelo Banco (MACHADO, 2005).

Mas, independente do instrumento adotado para a concessão do financiamento, percebe-se uma ênfase de autonomia de gestão, uma estrutura de gestão estranha à cultura local; um modelo de gestão não sustentável ao final do financiamento e por fim uma dependência dos sistemas de recursos (MACHADO, 2005).

Na visão do Banco Mundial, nas duas últimas décadas, o Brasil estabeleceu um marco de gestão macroeconômica eficaz, baseado na responsabilidade fiscal, em regras de relacionamento entre os diferentes níveis de governo e em um regime de metas de inflação com câmbio flutuante. No tocante à redução da pobreza, o Banco Mundial destaca o programa Bolsa Família¹⁴, onde foram obtidos resultados substanciais, levando cerca de 22 milhões de brasileiros a saírem da condição de pobreza (BANCO MUNDIAL, 2011).

Assim, os técnicos e diretores do BM insistiram e recomendaram seis objetivos estratégicos e a focalização em ações setoriais específicas com diálogo entre o Governo Federal, subnacionais e o setor privado. Esses objetivos são: estimular a inclusão social e produtiva, melhorar as condições de infra-estrutura no país, fomentar o desenvolvimento de cidades sustentáveis, aprimorar a capacidade institucional dos entes públicos, incrementar a gestão sustentável de recursos naturais e as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, fortalecer o setor privado do país (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 2 a 12). Dessa forma o Banco mantém a curto e médio prazo um trabalho nos três níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal), confirmando a tendência de uma agenda subnacional.

Segundo o Banco Mundial, para se adequar à dinâmica do mercado, o Estado brasileiro deveria assumir uma concepção gerencialista pautada na descentralização política e administrativa. O que mais se adequaria a esta demanda seria o modelo da administração privada, mesmo nos setores onde o capital privado não tenha interesse, o Estado financia com recursos públicos, mas a gestão deve seguir o

¹⁴ O Programa Bolsa Família é um programa federal de transferência direta de renda que beneficia mais de 13 milhões de famílias. Trata-se de um dos programas de proteção social mais eficaz do mundo. Ajudou a retirar cerca de 20 milhões de pessoas da pobreza (entre 2003 e 2009) e a reduzir significativamente a desigualdade de renda no país. (www.mds.gov.br, acessado em maio de 2013).

modelo das instituições que dispõem de capital privado, devendo o setor da educação pública seguir esta lógica, na gestão do sistema e da escola.

Todo esse processo é orientado pelas políticas neoliberais na medida em que tece uma nova relação entre o mercado e a educação. Este conceito de quase-mercado está ligado a novas práticas de administração dos serviços não exclusivos do Estado, assim como a substituição de mecanismos de administração burocráticos por mecanismos de mercado (OLIVEIRA, 2009).

Na educação, esta orientação gerencialista, segundo Fonseca (2004), se expressou na Lei 9.394/96, que enfatizou o trinômio: produtividade, eficiência e qualidade e no Plano Nacional de Educação de 2001-2010, que estabeleceu como pilar da gestão democrática a autonomia escolar, para o financiamento, administração e controle de recursos financeiros. Desta forma, o exercício da autonomia pressupõe descentralização, com foco na corresponsabilidade das instituições educacionais, incluindo os vários níveis da hierarquia do poder público, até a comunidade escolar.

Esta nova visão sinaliza o estabelecimento de uma nova cultura escolar, ancorada pelo tripé composto por estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito escolar.

A cultura descentralizante ganha espaço significativo nos próprios textos legais brasileiros. A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo dedicado à educação, estabelece como princípios orientadores a gestão democrática dos sistemas de ensino público (Art. 206), a igualdade de condições de acesso à escola e a garantia de padrão de qualidade. A LDB, 1996 também dispõe sobre a gestão democrática (Art. 3º), estabelecendo orientações para a organização do espaço físico, para o trabalho pedagógico, para a participação dos atores escolares e para a integração entre escola e comunidade. O que mais se destaca nos textos legais é que são atribuídos papéis cada vez mais complexos à gestão escolar, a qual passa a responsabilizar-se pelo funcionamento do sistema escolar e também pela realização dos princípios fundamentais de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino. A integração escola-sociedade, uma das exigências da gestão democrática, dar-se-ia pela participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (FONSECA, 2004, p.21 e 22).

No documento Estratégia (2010-2015) está registrada as parcerias atuais entre o Brasil e o Banco Mundial inclui o Programa Saúde da Família, os projetos sustentáveis de desenvolvimento rural no Nordeste, nas áreas de educação, água e intervenções urbanas (Banco Mundial, 2011).

Embora os empréstimos do Banco Mundial que tenham diminuído nesta última década, conforme apresentado no gráfico 1, na década anterior eles eram

significativamente altos, dando prioridade, conforme estabelecido em nível mundial, ao setor social e foram incrementados os empréstimos para o setor educacional. No caso brasileiro percebe-se que o Banco continua seu foco na política da área social atuando no maior programa de distribuição de renda, o Bolsa família. Mesmo não sendo o aporte financeiro de grande monta, mas a concepção gerencialista racionalista está presente nos eixos eficiência, eficácia e produtividade na ótica do capital, de matriz neoliberal.



Fonte: (Site do Banco Mundial.

Acessado em setembro 2012)

Segundo dados do Banco, em julho de 2012, havia 79 projetos ativos financiados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) em atividade no Brasil, totalizando US\$ 9,1 bilhões alocados. Além deles, estavam em curso 23 projetos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente – implementado pelo Banco Mundial, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) –, totalizando US\$ 320 milhões em doações e garantias (BANCO MUNDIAL, 2012). Ao analisar os dados percebe-se um direcionamento no montante dos recursos para Estados e Municípios.

De acordo com o relatório nº 63731-BR três quartos do total de compromissos do Banco foram para os estados e municípios, por isso o montante dos empréstimos com o governo federal diminuíram de 2009 a 2013, conforme apresentado no gráfico 1. Embora a parceria com o Brasil tenha se mantido, o foco dos empréstimos agora é o nível subnacional, pois eles respondem por mais de 50% das despesas do setor público e são os principais fornecedores de serviços de educação. Dessa forma, o

objetivo do Banco é buscar pressionar/condicionar os estados a progredirem rumo a um foco mais amplo para a gestão do setor público com base em resultados, acordos de desempenho e sistemas de monitoramento e avaliação. Atualmente (2013), oito estados: Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Pernambuco, Acre, Alagoas e Bahia e os municípios de Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo, Recife, Rio de Janeiro estão implementando esta abordagem. Disposto a manter sua influência sobre as políticas de seus clientes, o Banco Mundial desenvolveu sua estratégia para a década 2010-2020, que será tratada a seguir.

1.5 A estratégia do Banco Mundial para 2020. O que nos aguarda?

Nos documentos do BM a educação contribui para a ampliação do sucesso na luta contra a pobreza e alíbi para aceitação dos governos às proposições externas. Nas últimas décadas no Brasil o acesso à educação básica tem progredido, passou-se de 33 milhões em 1990 para 51,5 milhões de estudantes matriculados na educação básica, segundo o censo escolar de 2012. Este aumento do acesso decorre da luta dos setores organizados em defesa desse direito social e, também das alterações do processo produtivo associadas ao desenvolvimento tecnológico, exigindo mão-de-obra cada vez mais qualificada.

Na visão empresarial um sistema de educação básica que atenda ao conjunto da população é essencial ao desenvolvimento econômico. No entanto, ainda temos desafios na área de educação, como a necessidade de aprimorar a qualidade do ensino e reduzir as altas taxas de evasão escolar no ensino médio, avançar nas questões de financiamento público adequado e nas questões da gestão.

Assim questionamos como o modelo de gestão do BM repetido e refinado nos documentos 1995, 1999 e 2011, com a anuência do governo brasileiro, vem sendo traduzido no sistema e nas escolas públicas no distrito Federal?

No documento *Estratégia 2020* (2011), para a educação o Banco apresenta como objetivo em atender os pobres e vulneráveis, criar oportunidades de crescimento, promover ações coletivas globais e reforçar a governança. Para alcançar estes objetivos ressalta

[...] o Grupo não tem estado parado desde que adotou a sua anterior estratégia em 2000. Tornou-se mais próximo dos países clientes graças à descentralização das suas operações, tendo agora 40 por cento do pessoal nas representações nacionais. Melhorou a medição e orientação dos seus resultados e também investiu em melhor avaliação de impactos dos

programas, aspecto em que o setor da educação está a ajudar a liderar o caminho. Inovou também, financeiramente, através de uma maior utilização do financiamento setorial, co-financiamento, instrumentos com base no desempenho e outras abordagens. E reconheceu o papel crescente do setor privado na educação [...] (World Bank, Education strategy 2020,2011. p.3.).

O documento acima explicita que para o setor de educação a estratégia está fundamentada em três pilares: *investir antecipadamente, investir de forma inteligente e investir para todos*. O Banco defende um papel maior para si na governança e expansão para o setor privado de desenvolvimento do país.

A *Estratégia 2020* fundamenta-se na premissa de que aprendizagem para todos deve ir além da escolarização, focada no conhecimento e qualificações que possibilita melhor produtividade e capacidade para adaptar-se às novas tecnologias. Ressalta, ainda, que o aumento nas notas de leitura e matemática dos estudantes, medidas pelo Programa Internacional para Avaliação de Alunos – PISA e as Tendências Internacionais no Estudo de Matemática e das Ciências - TIMSS prevêem taxas de crescimento econômicas mais elevadas que as médias de escolaridade. Assim o Banco defende que a aprendizagem deve ser encorajada desde cedo e continuamente, tanto dentro como fora do sistema escolar formal, para tanto os esforços na área de educação serão canalizados em duas vias estratégicas: reforçar os sistemas de educação dos países e construir uma base de conhecimento de alta qualidade para reformas educacionais no nível global.

Desta vez, o foco centra-se na aprendizagem porque o crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem dos conhecimentos e qualificações que os indivíduos adquirem. Para reforçar os sistemas de educação dos países, o Banco apóia as reformas educacionais que possibilitem um conceito mais inclusivo e comercial (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos e com fins lucrativos). Isso permite, tanto ao Banco quanto aos países parceiros, aproveitar as oportunidades e eliminar as barreiras que se situam tradicionalmente neste setor. Aqui se percebe que o reforço é possibilitar uma abertura de mercado cada vez maior no setor de educação, numa firme concepção de educação como serviço.

Embora as Estratégias anteriores do Banco tenham focado na eficácia e eficiência da utilização dos recursos para acelerar a aprendizagem, a nova “*Estratégia 2020*” dá mais ênfase situando-se ainda mais num contexto de avaliação

e reforma do sistema educacional, onde os recursos centram-se na responsabilização da escola, dos diretores professores e dos alunos nos testes oficiais.

O Banco entende que

[...] reforçar os sistemas educacionais significa alinhar a sua governança, a gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, com o objetivo da aprendizagem para todos. Isto implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários atores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções, medido, monitorizado e apoiado. Significa também estabelecer um ciclo claro de retorno entre o financiamento (incluindo a ajuda internacional) e os resultados. E porque as falhas de governança e responsabilização têm geralmente os seus efeitos nefastos nas escolas que servem os grupos mais desfavorecidos, este sistema de gestão promove equidade educacional para além da eficiência (World Bank, *Education strategy 2020*, 2011. p.6.).

Roberton (2012) faz uma crítica a *Estratégia 2020*, pois entende que

[...] pouco se fala sobre o fato de que serviços públicos universais, financiados pelo governo oferecem mercados maravilhosamente seguros para aquelas empresas que se especializam em contratos de negócios públicos [...] Em países como o Reino Unido e os Estados Unidos, onde a educação faz parte do contrato Estado-cidadão, inversões ao ponto de o mercado angariar as posições do Estado provaram-se impossíveis. Em vez disso, uma nova posição emergiu adequando-se ao setor privado: um setor educacional financiado pelo público e fornecido pelo privado, através das PPPs. A pergunta sobre como o Estado regula atores privados no setor educacional, particularmente quando os atores privados escondem-se atrás de leis de “sensibilidade comercial”, é uma questão importante e sem solução evidente. Mas uma questão igualmente importante é como o Estado administra as contradições cada vez mais profundas entre a educação enquanto direito humano, bem público, *commodity* vendável e mecanismo de coesão social, e a crise da regulação que agora toma conta da economia política mundial (ROBERTON, 2012. p. 293).

Para atenuar a atuação nas políticas educacionais do país, a forma de intervenção agora prima por um conhecimento de alta qualidade e pela capacidade para induzir os governos a efetivarem as parcerias públicas privada na educação. O Banco propõe investir em avaliações de sistema de ensino, aferição de impactos e verificação da aprendizagem e de competências, pois dizem eles são essenciais para melhorar o desempenho dos sistemas educacionais. Para isso a *Estratégia 2020* enfatiza o desenvolvimento de novas abordagens (geração e intercâmbio de conhecimento, apoio técnico e financeiro e parcerias estratégicas) de conhecimento como fator de produção. Outros instrumentos para a avaliação, que incluam a interligação com os setores da saúde e da proteção social, análise detalhada das capacidades dos países passando pelo desenvolvimento da primeira infância,

educação básica, formação de professores, equidade e inclusão, desenvolvimento de competências. Propõe ser um Banco de Conhecimento e enfatiza que

[...] esta informação vital permitirá aos decisóres políticos e às organizações da sociedade civil tomarem decisões mais bem informadas sobre reformas e intervenções na educação, determinando onde estão as falhas na cadeia de resultados. E, estabelecendo a comparação dos progressos com as melhores praticas internacionais, essa ferramenta destacará os pontos fortes e fracos e identificará os reformadores bem-sucedidos cuja experiência pode informar a política e as praticas educacionais noutros países (World Bank, *Education strategy 2020*, 2011. p.7).

O Banco Mundial incentiva a participação do setor privado na educação há décadas, no entanto a *Estratégia 2020*, dá um passo além do que os documentos anteriores. Ela coloca maior ênfase no setor privado para atingir os objetivos de educação para todos e apóia abertamente o papel das instituições educacionais privadas com fins lucrativos. A estratégia de 1999 estabeleceu uma relação indireta entre ensino privado e a pobreza: as famílias que podem pagar devem levar seus filhos para escolas particulares, porque os recursos do governo devem ser investidos na melhoria da escola pública, garantindo o acesso aos menos favorecidos. Por outro lado, a *Estratégia 2020* estabelece que: embora seja princípio de que o setor privado serve principalmente aos estudantes que podem pagar, as entidades privadas são importantes provedores de serviços de educação até mesmo as comunidades mais pobres, especialmente em áreas que os governos não conseguem chegar (World Bank, 2011, p. 20).

Dessa forma segundo Vergel e Bonal (2011), o Banco Mundial estimula dois tipos de privatização: primeiro, a privatização da educação e, por outro lado, a privatização na educação. A privatização da educação visa incentivar o aumento da provisão privada e do número de escolas privadas nos sistemas educacionais. A estratégia sugere que esta forma de privatização pode ser realizada por meio de contratos ou subvenções às escolas privadas. A privatização na educação se dá pela revalorização do conhecimento como fator de produção. Assim o principal objetivo do processo de privatização da educação é ampliar os recursos disponíveis para a educação em um determinado território, e ampliar o mercado educacional disponível para negócios.

No entender de Vergel e Bonal (2012) a *Estratégia 2020* não se difere muito de estratégias educativas anteriores do Banco Mundial, pois também foca na reforma sistêmica, na avaliação dos resultados da aprendizagem, no papel

fundamental do setor privado e na importância da educação como uma ferramenta para combater a pobreza.

Na *Estratégia 2020* o Banco tem como objetivo aumentar o conhecimento sobre o papel do setor privado na educação e ajudar os países a criar ambientes de política e estruturas normativas que alinhem os esforços do setor privado por meio de parcerias estratégicas tanto nacional quanto internacionais para, dessa forma, melhorar os sistemas educacionais aproximando dos interesses do mercado.

Podemos sintetizar as ações da *Estratégia 2020* do Grupo do Banco no quadro 8, a seguir.

Quadro 8 – Estratégia do BM para Educação 2020

Missão do Banco na educação	Aprendizagem para todos		
Direções estratégicas para alcançar resultados	Reforçar os sistemas educacionais	Construir uma base de conhecimento de grande qualidade	
Alavancas para a implementação	Conhecimento <ul style="list-style-type: none"> - Ferramentas de avaliação e comparação do sistema - Avaliação da aprendizagem - Avaliação e pesquisa sobre o impacto 	Apoio Técnico e Financeiro <ul style="list-style-type: none"> - Apoio técnico para fortalecer o sistema - Financiamento orientado para os resultados - Abordagem multisectorial 	Parcerias Estratégicas (Agências da ONU, comunidade de doadores, organizações da sociedade civil)

Fonte: World Bank – *Estratégia 2020 para Educação* (2011).

O *Relatório nº 63731 BR* (BM, 2012) ressalta que o Brasil tem ampliado a cobertura dos serviços de educação e desenvolvido sistemas de avaliação que constituem ferramentas efetivas de apoio à gestão escolar. No entanto, o país ainda enfrenta problemas no setor, dentre os quais se destacam: (i) qualidade insuficiente da educação básica e dos índices de conclusão no ensino médio; (ii) cobertura incompleta na educação infantil (creche e pré-escola) e no ensino médio; e (iii) falta de habilidades cognitivas e não-cognitivas e de capacitação dos jovens para o mercado de trabalho.

O Banco apóia fundamentalmente Estados e Municípios, sem excluir a União e o setor privado, em esforços para: (i) melhorar a qualidade da educação básica, por meio de treinamento e capacitação de professores e do aperfeiçoamento e maior utilização dos instrumentos de avaliação disponíveis; (ii) expandir a cobertura do ensino infantil e médio através da reforma de instituições de ensino, aquisição e desenvolvimento de material didático e qualificação do corpo docente, incentivando a permanência e conclusão deste último; e (iii) assegurar as habilidades necessárias para melhorar a empregabilidade dos jovens, sobretudo no ensino médio (regular e profissionalizante), somados a iniciativas no ensino técnico por meio de PPPs (Parcerias Público Privadas), fomento de investimentos privados associados à melhoria do acesso ao mercado de trabalho e apoio a programas de esportes para jovens nas 12 cidades sede da Copa do Mundo de 2014.

Para alcançar os objetivos sinalizados, o Banco propõe se posicionar com uma estratégia de médio prazo. As atividades de conhecimento implementadas tem relação direta com os desafios para o desenvolvimento. Novas operações podem continuar a apoiar as políticas nacionais, tanto no nível federal, como também nos Estados e Municípios engajando diretamente no apoio de suas políticas e programas, fortalecendo suas capacidades para gerir as redes educativas.

Neste contexto dois tipos de redes educativas podem ser identificadas: (i) aqueles Estados e Municípios com desafios expressivos de cobertura e qualidade, além de fragilidade institucional; e (ii) aquelas redes educativas que possam servir de farol, de exemplo para outras, mostrando que é possível avançar no rumo de uma educação inclusiva e de qualidade. O Banco se propõe a fornecer um marco para melhorar a eficiência das políticas públicas e complementar ou alavancar recursos públicos com o objetivo de melhorar os resultados da Educação. Servir de farol sinaliza a educação com mercadoria, compra-se de acordo com a condição sócio econômica.

O *Relatório* incentiva o fortalecimento dos vínculos com a sociedade civil por intermédio do diálogo e do desenvolvimento de projetos conjuntos em parcerias com a sociedade civil e o setor privado para promover agendas comuns além de estudos pilotos de intervenções em temas educativos, com potencial de replicabilidade.

* * * *

Na prática observa-se que a agenda de políticas públicas vem sendo composta por duas dimensões: uma política federal de educação de médio prazo expressa pelo PDE, seu Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o Projeto de Lei 8.035/2011 e, outro heterogêneo de políticas educacionais subnacionais, abrangendo desde os 27 governos estaduais responsáveis principalmente pelo ensino médio até mais de 5.000 prefeituras, muitas delas com capacidade muito limitada especialmente pela educação básica.

O fato de explicitar os problemas de qualidade das escolas, as redes de ensino exigiam programas de investimentos coordenados entre os três níveis de governo, por intermédio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do Programa de Desenvolvimento da Escola, para melhorar a qualidade e também os resultados da educação em vista dos acordos, protocolos e agendas externas.

Para medir o desempenho, resultados e impactos na área de educação o Brasil propõe uma matriz de resultados onde são apresentados os objetivos estratégicos para a área de educação, os resultados esperados do país e, os indicadores com linhas de base e as metas indicativas a serem alcançadas.

Percebe-se a aproximação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) com os indicadores utilizados pelo Banco. Aqui questionamos: a política de educação básica está em consonância com a do Banco e OCDE? As prescrições do BM com a anuência dos gestores brasileiros continuam orientando a gestão da educação? O pensamento de McNeely nos lembra que “a adoção, por parte dos países, de políticas comuns em conformidade com as prescrições das organizações internacionais indicaria um papel saliente desempenhado por essas organizações no processo global de institucionalização educacional” (MCNEELY, 1995 p. 365).

1.6 A Educação básica no contexto do planejamento no Brasil 1999 a 2013

Tendo apresentado a evolução das políticas do Banco Mundial e sua influência nas políticas brasileiras, com especial atenção para a gestão da educação, nessa seção o planejamento abre espaço para compreender a sua função na dinâmica institucional do Estado Brasileiro, sua estrutura, os conflitos e sua função social. Considerando que nosso objeto de estudo é como a adesão ao PAR influencia a gestão no DF cabe ressaltar que é política a decisão de planejar

por intermédio da definição dos planos, onde são alocados recursos financeiros e sua redistribuição. Busca-se nesta seção, compreender o planejamento induzido pelo governo federal colocando luz sobre o PAR.

Historicamente o planejamento estatal no Brasil se deu no século XX, anos 1950 quando foi instituída uma tradição de que cada governo apresentasse um programa de ação. Após a Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos três instrumentos de gestão pública – a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – “que passaram a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais” (FONSECA, FERREIRA, 2011, p. 373.). Na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) são apresentados para execução os chamados Planos Plurianuais (PPAs), regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998.

Segundo Fonseca e Ferreira (2011) este período foi marcado por processo de estabilidade política, o que garantiu a continuidade do planejamento como elemento racional para organizar a política econômica governamental. Embora a reforma administrativa, tenha introduzido mudanças na elaboração do PPA sob o argumento de focar melhor os resultados e o atendimento ao cidadão, a prática da planificação impôs-se como meio de articular as ações para atender às necessidades essenciais da população e prover o País de uma estruturação econômica e social.

No entanto, o Governo Fernando Henrique Cardoso promoveu mudanças na gestão pública com foco no processo de privatização, liberação e abertura econômica. Na área de educação, o Art. 211 da Constituição Federal de 1988 já previa que os sistemas de ensino deveriam ser organizados em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Desse modo, segundo Duarte (2005) a organização da educação básica no Brasil passou de 26 sistemas estaduais para mais de cinco mil sistemas municipais; A Desvinculação de Recursos da União – DRU e o FUNDEF também produziram alterações na gestão dos governos estaduais e municipais, na capacidade de formular políticas, e, por sua vez, custeá-las, não atingiram a extensão planejada por organismos multilaterais, e muitas não lograram êxito, devido ao aprofundamento das desigualdades social, à resistência dos movimentos sociais organizados e à própria duplicidade das ações do Estado em relação à economia.

Assim, os planos plurianuais enfrentaram alguns problemas ao estruturar a economia e a área social;

Os planos plurianuais da gestão FHC enfrentaram problemas que impediram o alcance das promessas. Na primeira fase, o governo dedicou-se a tomar decisões políticas de adequar o País ao processo de globalização econômica em meio a crises intermitentes no mundo capitalista. As ações foram voltadas, sobretudo, para o equilíbrio fiscal e para a implantação de reformas jurídicas e administrativas, a fim de dar cabo à inserção econômica do Brasil no cenário internacional. Outra questão crucial derivou-se da aplicação da imposição do modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho do governo. (FONSECA, FERREIRA, 2011, p. 375)

Mesmo enfrentando problemas o modelo gerencial prevaleceu e foi adotado na elaboração dos planos plurianuais do governo de FHC. As ideias de Bresser Pereira (1996) de centralidade do gerenciamento nas ações de governo, sob o argumento de que os recursos escassos, quando bem-administrados e conduzidos de acordo com os princípios de uma administração pública gerencial e não-burocrática teriam melhores resultados.

Nesta direção o Programa Brasil em Ação (PPA 1996-1999) tinha como princípio básico enfrentar os problemas estruturais e sociais do País com ações gerenciadas, em parceria com a iniciativa privada e com a garantia efetiva de investimento. Esse programa do ministro criou um sistema de gerenciamento desenvolvido exclusivamente para o Brasil em Ação. Cada um dos empreendimentos era acompanhado diariamente por um gerente. A ideia era perceber e resolver os problemas que pudessem atrapalhar o andamento dos empreendimentos do país. Trazia-se assim para o ambiente do Governo os conceitos considerados modernos, eficiência e eficácia, da administração das empresas.

O Programa Avança Brasil (PPA 2000-2003) foi o instrumento governamental que definiu a estratégia de desenvolvimento para o período do segundo mandato FHC. As diretrizes estratégicas pretendiam: consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e de oportunidade de renda; combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

O PPA 1996-1999 e o PPA 2000-2003 revelaram uma realidade em que o discurso e a prática tentavam apaziguar entre um Estado ainda sujeito às práticas

tradicionais e um Governo que queria protagonizar um Estado empreendedor que assumiu a meta de estabilização econômica, estabilidade e privatização. Nessa correlação de forças se alinham movimentos contraditórios, e são empreendidos planos de desenvolvimento que não se sustentam nem organicamente, nem financeiramente (FONSECA, 2011).

Na área de educação o requisito era tanto o pleno exercício da cidadania quanto o desempenho de atividades para a inserção do país na nova ordem econômica, promovendo o crescimento e abertura para o capital. Neste período o Ministério da Educação também teve suas atribuições, como instância executora, alteradas com a extinção das delegacias do Ministério - DEMECs. Assim o MEC passou por mudanças na sua estrutura interna de forma a se adaptar a nova estruturação do Estado Brasileiro.

As DEMECs, cuja atribuição era coordenar, supervisionar e acompanhar as ações de educação nos estados e municípios e que faziam parte da estrutura do MEC desde os anos 1970 foram extintas, por meio do Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998; à exceção de São Paulo e Rio de Janeiro, transformadas em representação do MEC - REMEC permanecendo assim até o ano 2011 na gestão do Ministro Fernando Haddad, quando também foram extintas.

As DEMECs tinham como uma de suas funções promover o acompanhamento dos projetos e programas apoiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; analisar as prestações de contas dos recursos recebidos; reformular metas; autorizar prorrogações de prazo da aplicação; solicitações de financiamento, dentre outras atribuições. Embora o discurso apontasse para uma redução da ação do MEC nos estados e municípios apontando para uma política de descentralização, o que aconteceu, de fato, foi que a extinção das DEMECs fortaleceu as ações do FNDE que centralizou nele as transferências de recursos.

A disputa fortaleceu a descentralização, de forma contraditória, pois era implementada pelo FNDE que, embora descentralizasse os recursos, recentralizava na esfera federal definindo rigidamente as finalidades dos gastos. Segundo Carnoy (1999) a descentralização¹⁵ na educação pode ser uma manifestação da

¹⁵ O ensino básico e médio brasileiro sempre foi descentralizado para estados e municípios, mas parcela importante dos recursos nacionais destinados à melhoria da qualidade do ensino é gerida pelo governo federal. Esses recursos eram repassados a estados e municípios tomando por base mais interesses políticos do que necessidades educacionais. Essa mescla peculiar de administração financeira descentralizada/centralizada

mundialização no sentido em que esta modifica o poder político do Estado, no entanto pode também ser exigência de setores empresariais que consideram a burocracia estatal como um obstáculo inerente ao rápido desenvolvimento do setor privado.

A descentralização ganhou destaque e com ela uma outra visão para a gestão das instituições públicas se instala. Assim, a gestão passa a fundamentar-se no princípio de eficiência, eficácia, autonomia e participação social, como fator de “melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público” (BRASIL, 1995 p.5). Segundo Carnoy e Castro (1997) a descentralização foi considerada uma reforma voltada para a competitividade, uma vez que aumenta a produtividade na educação e contribui para a melhoria dos recursos humanos de uma nação.

No entanto, segundo Lopes e Castro (2012) a descentralização estava relacionada com a concepção neoliberal, mas também com as demandas populares resultantes da busca por maior democratização e menor burocracia do Estado. Logo pode ser analisada sob dois aspectos: como resultado da ação governamental de gestão do sistema, que transfere o poder aos entes subnacionais; ou ligada às ações da sociedade civil que lutam para ocupar os conselhos e espaços para disputar propostas.

Alguns programas de natureza descentralizada foram criados com base nestas concepções: o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, onde o MEC dá uma assistência financeira às instituições escolares com base no número de alunos matriculados induzindo a elaborarem seu planejamento financeiro e o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola, criado em parceria com o Banco Mundial, focalizam a reestruturação organizacional pautada nas ações planejadas na esfera central. Embora ambos sejam programas de complementação da União, o PDE-Escola desenvolve ações voltadas para a elaboração do planejamento estratégico com o objetivo de melhorar os indicadores de desempenho da escola (LOPES e CASTRO, 2012).

Assim estes programas desenvolvidos nas escolas

talvez explique em parte a baixa qualidade e a falta de equidade dos sistemas educacionais brasileiros. Porém, no clima atual favorável à reforma do ensino, pode ser mais fácil implementar reformas educacionais em uma estrutura institucional descentralizada (CARNOY e CASTRO, 1997).

[...] constitui-se, ainda, instrumento de responsabilização, via competição administrativa, pelo menos, de duas formas: em primeiro lugar, as escolas com número mais elevado de matrículas recebem mais recursos; conseqüentemente devem prestar um serviço de qualidade para atrair os seus clientes/alunos. Em segundo lugar, com base nos indicadores dos dados centralizados, que possibilitam auferir a qualitativamente os resultados – ao comparar metas e resultados –, instaura-se um ranking nacional a partir do qual se criam formas de bonificação, ou seja, escolas com melhores desempenhos podem receber mais recursos (LOPES e CASTRO, 2012, p. 37).

Na gestão da política educacional pós-constituição, pode-se destacar o fato de ter havido avanços no processo de descentralização, sobretudo quanto aos aspectos que envolvem financiamento e execução. No entanto, os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo, bem como da sociedade civil e dos demais envolvidos na problemática educacional, ainda eram elementos que podiam acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil e continuavam centralizados.

Dessa forma percebe-se que na área de educação o planejamento segue a mesma direção ideológica praticada para a política econômica e social, onde a descentralização se materializa pelo planejamento estratégico de base gerencial.

No PNE/2001 a gestão estava fundamentada na eficiência e eficácia propondo políticas específicas para a formação de quadros técnicos qualificados; desburocratização e descentralização da gestão; gestão democrática e participativa; informatização dos serviços e reorganização das Secretarias de forma a agilizar a gestão, eliminando as etapas desnecessárias entre a decisão e a execução (PNE, 1998). Saviani (2007) conclui que o PDE foi formulado paralelamente ao PNE e incorporou o nome “Plano” para colocar-se no lugar do primeiro.

O princípio da gestão democrática da educação pública, com status constitucional, e os dispositivos legais relativos a sua implementação, representam os valores e preconizam uma educação emancipadora.

De fato, a introdução do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e na LDB foi fruto de conflitos, embates, resistências e da capacidade de os setores organizados da sociedade civil que, com ação estratégica e representatividade no poder legislativo, propuseram o sentido que deveria ser atribuído à gestão da educação e à qualidade da participação como forma de intervenção nos processos decisórios (ALBUQUERQUE, 2011).

Assim, segundo Albuquerque (2011) a gestão democrática foi ganhando forma de política pública, tanto pelo movimento dos educadores quanto do governo,

mas a luta continuou em outro espaço, e noutro momento de tramitação e construção do PNE/2001, o que levou a apresentação de dois projetos de lei no Congresso Nacional. O primeiro protocolado foi o PL 4155/1998, proposto por dois congressos nacionais de educação e o segundo PL 4173/1998 pelo poder executivo.

O PL 4155/1998 apresentou um item específico, em suas diretrizes¹⁶, sobre o tema da gestão democrática como eixo articular do sistema nacional de Educação, fundamentado em dois eixos de lutas: i) a autonomia dos sujeitos e das instituições escolares ii) a democracia por princípio e valor. Já no PL 4173/1998, a gestão da educação se reduz à participação da comunidade no momento da execução, restringindo a participação a uma dimensão física e material, longe do processo de tomada de decisão (ALBUQUERQUE, 2012).

O PL 4155/1998 apresentava um PNE com uma concepção de gestão democrática e participativa enquanto o PL 4173/1998 apresentava um PNE com uma visão de gestão gerencial, proveniente de recomendações de várias conferências da UNESCO e do Banco Mundial.

Em 2010 o governo apresentou nova proposta de PNE 2011-2020 (PL 8035/2010) que assumiu a dimensão estratégica com abordagem sistêmica, numa visão de totalidade da educação, estabelecendo as articulações necessárias, tanto entre os níveis, etapas e modalidades de ensino, quanto entre os sistemas de ensino dos entes federados (regime de colaboração). A proposta foi resultado da sistematização, das avaliações e da mobilização social nas conferências de educação definiu dez diretrizes, vinte metas e apresentou disposições para a

¹⁶ Diretrizes do PL 4155/1998 Descentralizar o Estado possibilitando, cada vez mais, autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais; revogar as legislações que impedem a gestão democrática dos sistemas de ensino e unidades escolares, buscando mecanismos para impedir o retrocesso da democracia; articular democraticamente as diferentes esferas do poder (federal, estadual e municipal), visando a necessária integração em seus planos de educação; articular democraticamente cada sistema de educação considerando as especificidades das unidades e as demandas educacionais da população; estimular a discussão sobre o direito à tomada de decisão pelos usuários e profissionais da educação, enquanto exercício de cidadania, realizando campanhas, com materiais adequados, que incentivem a participação e o envolvimento das comunidades na gestão das unidades educacionais e garantindo condições adequadas (informações, locais, horários, materiais, etc.) para o exercício da gestão democrática da educação em nível local e mais amplo; utilizar amplamente os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais, em âmbito local regional e nacional, divulgando amplamente as experiências emancipadora de participação e decisão nos rumos da educação, de modo que possam ser reproduzidas; garantir autonomia político-pedagógica às instituições educacionais de educação básica e superior assegurando-lhes condições materiais e financeiras adequadas e suficientes; avaliar interna e externamente as instituições educacionais, levando em conta seus recursos, organização, condições de trabalho, entre outros indicadores, em processo coordenado pelos Conselhos Superiores e Conselhos Sociais (nas instituições de educação superior) e pelos Conselhos Escolares (nas unidades escolares de educação básica); criar estratégias para o acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Educação pela sociedade civil pressionando as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) para que ocorra a necessária integração entre seus Planos de Educação. (ALBUQUERQUE, 2011, p. 196 e 197).

realização e avaliação do PNE. Sobre o tema da gestão, foco desta pesquisa, o art. 9º, prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação.

O projeto de Lei 8.035 continua em tramitação no Senado Federal objeto de disputas políticas e econômicas, o ponto de conflito é a meta que estabelece um percentual mínimo do Produto Interno Bruto (PIB) que deve ser investido na área da educação. Na Câmara, o texto aprovado incluiu uma meta de investimento público direto de 10% do PIB, atendendo a mobilização social comandada por entidades do setor.

Como resultado das manifestações deste último mês de junho de 2013 a Câmara dos Deputados aprovou a proposta de vinculação dos royalties da exploração do petróleo à educação. O Plenário do Senado Federal aprovou substitutivo do senador Eduardo Braga (PMDB-AM) ao Projeto de Lei nº 41/2013, da Câmara dos Deputados, que destina 75% dos royalties à educação e 25% à saúde. Em que pese estarmos num momento de avanços democráticos, dificuldades virão, pois não foram consensuados conceitos relevantes para o financiamento público da educação.

Espera-se que este amadurecimento democrático possa propiciar uma participação real da sociedade civil organizada na formulação deste PNE, superando assim, as contradições históricas do planejamento educacional no Brasil. Na seção seguinte olharemos para este movimento de re-ordenamento da gestão da educação básica no Distrito Federal a partir de 2000.

1.7 Modelos de gestão de educação básica no Distrito Federal (2000/2010)

Nas duas últimas décadas (1990-2010) com o processo de democratização da gestão escolar, os setores progressistas e identificados com a defesa da escola pública, democrática e de qualidade para todos compreenderam a autonomia como um elemento relevante para a democratização e para o reconhecimento da escola como um espaço de decisão para a construção da cidadania.

Na Constituição Federal de 1988, no Art. 206, inciso VI, transformou a gestão democrática em um princípio balizador do ensino público. Desde então, coube aos

sistemas de ensino a responsabilidade de normatização da gestão democrática no âmbito da sua esfera administrativa.

No Distrito Federal, segundo Araújo (2012), o modelo de gestão se inspirou no modelo gerencialista do Banco Mundial que privilegiou aspectos técnicos, eficientistas, pautados em resultados, com proposta de autonomia controlada e orientada a partir da racionalidade econômica.

O governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz, eleito para seu segundo mandato (1999-2002) apropriou-se dos preceitos neoliberais, buscando governar em compasso com o governo de Fernando Henrique Cardoso, fazendo com que seu governo fosse “marcado pela tutela estatal e pela gestão filantrópica da pobreza” (MENDES, 2012, p.90).

Na área educacional, quando Roriz assumiu, vários programas instituídos pelo governo anterior, de Cristovam Buarque como o programa Bolsa-escola, eleição direta de diretores, dentre outros foram suspenso, retomando as políticas do primeiro mandato de Roriz (1990-1995) que apresentavam maior consonância com as propostas do MEC que tinha um modelo de gestão escolar por competência (MENDES, 2012).

Neste período tanto o Sindicato dos professores – SINPRO, quanto o Sindicato dos Auxiliares em Educação SAE/DF propunham a permanência da Lei 957/95, do governo Cristovam Buarque, que não se limitava somente à eleição de diretores das unidades escolares, mas incluía a adoção de mecanismos mais participativos para toda a comunidade, o que não logrou êxito, pois Joaquim Roriz modificou-a por Lei complementar 247, de 30 de setembro de 1999.

A mudança atribuiu ao governador a escolha final dos dirigentes escolares, o que causou influência no cotidiano das escolas. Segundo Araújo (2011), “o objetivo de suspender o processo eletivo não foi, contudo um ato isolado do governador, mas veio reiterar o desejo da Secretaria de Educação de restabelecer o domínio da máquina a partir de um rígido controle sobre a gestão das escolas” (p.78).

Este modelo permaneceu até 2007 quando foi eleito José Roberto Arruda (2007-2009¹⁷) que deu continuidade tanto à política educacional estabelecida quanto à sua consonância com a política federal (MENDES, 2012).

¹⁷ O governador José Roberto Arruda foi afastado de seu cargo ao fim de 2009, em razão de investigação de corrupção, e seu mandato se estendeu oficialmente até o princípio de 2010. Rogério Rosso, escolhido pela Câmara Legislativa do DF, assumiu o governo em 2010 e finalizou o mandato sem intervenções relevantes na área de gestão da educação, de maneira que se considera aqui que o ano de 2010 representou a continuidade

Um novo modelo de gestão foi estabelecido no governo de José Roberto Arruda, com a aprovação da Lei 4036/2007, de gestão compartilhada

que aliou a escolha de diretores escolares a processo seletivo, à instituição de um sistema de avaliação das escolas específico para o DF (SIADI) – estabelecido para a avaliação das políticas, da gestão e do desempenho escolar – e a institucionalização da descentralização administrativa e financeira por meio do PDAF – instrumento que permitiu às escolas gerenciarem os recursos disponíveis em contrapartida ao processo de planejamento e controle de gastos pré-determinados (MENDES, 2012. p.95).

Segundo Mendes (2012) a proposta de gestão compartilhada estava fundamentada em três pilares “a seleção de diretores e vice-diretores das instituições educacionais, a contratação de professores substitutos por regime de hora/aula e a descentralização dos recursos necessários à administração das escolas” (DISTRITO FEDERAL-SEE, 2008, p.15).

A Lei destacava ainda a transparência dos processos, a autonomia das instituições educacionais, o processo avaliativo das instituições e o uso de forma eficiente dos recursos. Todavia, estes propósitos se traduziram na Secretaria de Educação em metas pontuais, precisas e específicas, garantindo os objetivos da gestão compartilhada expressos em favor da garantia da eficiência, eficácia, produtividade e relevância na concretização do plano de trabalho e da proposta pedagógica. A expressão desta concepção se traduziu concretamente segundo Mendes (2012) nos artigos 18 e 22 da lei 4036/07, assinado por todos os diretores eleitos no ato de posse:

Cada diretor empossado assinou, ainda, um turno de compromisso entre a Secretaria de Educação e as direções das instituições educacionais, fixando metas a serem atingidas, que incluem: redução em 20% da defasagem idade-série (relativos aos dados do censo escolar de 2006); aumento do índice de aprovação em 20% ao ano, a partir de 2008; atendimento educacional aos alunos com necessidades educacionais especiais de forma inclusiva; diminuição da evasão escolar em 20% ao ano a partir de 2008; e elevação do Índice de desempenho individual da instituição educacional, referendado pela média do IDEB-2005. (Relatório de Gestão 2008, p. 15).

Dessa forma, o modelo gerencialista orientou a alteração do processo de gestão tornando os diretores das escolas os principais responsáveis por ações em suas unidades para atingir diretamente os índices e a elevação do IDEB, assumida pelo Governo do Distrito Federal no Termo de Compromisso Todos pela Educação, firmado com o Ministério da Educação em 2007.

da política gostada especialmente nos dois primeiros anos do governo Arruda, visto o ano de 2009 ter sido de instabilidade política diante de investigações de corrupção empreendidas (MENDES, 2012. p. 94).

Assim, com o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, o Governo do Distrito Federal, como os demais entes federados, aderiram ao Compromisso Todos pela Educação em resposta as caravanas da educação¹⁸ feitas por todo o país pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad.

Expressando a sua visão sobre as caravanas da educação, um dos entrevistados durante a realização desta pesquisa disse que:

O Ministro começou a fazer as caravanas da educação, ou seja, a idéia era sair de Brasília e ir até os municípios. Então o Ministro saiu daqui levando secretários, para ser feita a adesão do Estado, dos Municípios. Assim eles começavam a fazer o PAR. Os municípios com a visita do Ministro ficam bem empolgados em elaborar o PAR [...] Ai os estados começaram a vir aqui fazer a proposta para o Ministro de apoiarem os municípios na elaboração do PAR. Nós capacitaríamos a equipe deles e eles iriam aos municípios (Gestor-4).

Com o afastamento do Governador José Roberto Arruda no final de 2009, a Câmara Legislativa do Distrito Federal indicou Rogério Rosso, que assumiu o cargo de governador em 2010 dando continuidade a política do governo anterior, por nove meses não realizando mudanças relevantes no processo de gestão.

Com a posse, em 2011, do Governador Eleito do Distrito Federal Agnelo Queiroz do Partido dos Trabalhadores, iniciou-se um processo de discussão sobre a gestão democrática nas escolas públicas do Distrito Federal, que culminou com a aprovação, em fevereiro de 2012, da Lei 4751 que estabelece a gestão do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal seja implementado de forma democrática com base nos princípios de participação da comunidade escolar, pluralidade, autonomia pedagógica, administrativa e financeira, transparência, qualidade e democracia.

Desta maneira observa-se, no período de 2007 a 2012, um movimento de alternância entre as forças políticas e econômicas à frente do governo do Distrito Federal, que por sua vez se articulou para estabelecer uma nova regulação da gestão da educação. Também várias tem sido as denominações recebidas pela gestão democrática nos últimos anos: “gestão participativa”, “gestão compartilhada”, “co-gestão”, mostrando que “sob o aparente manto da semelhança, sob cada uma dessas denominações estão alojados comportamentos, atitudes e concepções, por vezes, muito diferenciadas” (GRACINDO, 2009. p.136).

¹⁸ A Caravana da Educação foi realizada em 2008 e 2009 pelo Ministro Fernando Haddad no lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em todos os Estados e municípios, visando a adesão ao Compromisso Todos pela Educação que compreende uma série de metas que une esforços do governo federal, dos estados e dos municípios. O desafio das três esferas de governo é trabalhar em regime de colaboração, junto com os pais dos alunos e a comunidade, para melhorar a qualidade da educação brasileira.

* * * * *

As políticas do Banco Mundial 1996, 1999 e 2011 buscam construir espaços lucrativos para o capital na economia mundial e, neste caso a educação pública tornou-se uma possibilidade de expansão de mercado.

Cada vez mais, o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis podem ser obtidos. No entendimento de Ball (2004), a participação crescente do setor privado na gestão, na prestação e no financiamento de serviços do setor público é evidente em nível nacional, conseqüentemente o ensino e a aprendizagem são reduzidos a processos de produção e de fornecimento que devem cumprir os objetivos de mercado com transferência eficiente e controle de qualidade.

É relevante assinalar que a privatização não muda apenas a maneira de fazer as coisas, ela muda também à maneira de pensar a respeito do que é feito e na maneira de se relacionar com pessoas e coisas significativas. Para Ball (2004) isso vale tanto para os prestadores quanto para os clientes. Há uma espécie de colapso das fronteiras entre esferas morais à medida que a educação está sendo empurrada para o redemoinho das mercadorias. Percebe-se que esta concepção tem perpassado a política de educação básica pública tanto no nível de país como no nível local, dos estados e municípios.

O Banco pressiona fundamentalmente Estados e Municípios, sem excluir a União e o setor privado, em esforços para: *i)* melhorar a qualidade da educação básica, por meio de treinamento e capacitação de professores e do aperfeiçoamento e maior utilização dos instrumentos de avaliação disponíveis; *ii)* expandir a cobertura do ensino infantil e médio através da reforma de instituições de ensino, aquisição e desenvolvimento de material didático e qualificação do corpo docente, incentivando a permanência e conclusão deste último; e *iii)* assegurar as habilidade necessárias para melhorar a empregabilidade dos jovens, sobretudo no ensino médio (regular e profissionalizante), somados a iniciativas no ensino técnico por meio de PPPs (Parcerias Publico Privadas), fomento de investimentos privados associados à melhoria do acesso ao mercado de trabalho.

Assim, o sistema de avaliação da educação básica tem como desafios: a) como internalizar e processar adequadamente seus resultados na gestão das redes, escolas e na sala de aula, envolvendo secretarias, diretores e professores para

assegurar a qualidade e progredir no cumprimento das metas e b) com apoio os gestores do sistema educativo, na implementação das ações que garantam a melhora e ampliem os índices e metas a serem alcançados.

Percebe-se que existe certa compatibilidade entre o Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação com a iniciativa em grande escala de Líderes Empresariais¹⁹ e da Sociedade civil para melhorar a educação através do “Movimento Todos Pela Educação” (TPE). O PDE constitui um roteiro das prioridades de educação e dos investimentos na melhoria da qualidade e dos resultados da educação básica obrigatória no Brasil. No final do ano 2010, dando continuidade ao estabelecimento de metas para o setor, o governo enviou o PL 8.035/2011 que sinaliza dez diretrizes e estabelece e atualiza um marco de metas e ações estratégicas para atingir, sinalizando prioridades para os próximos anos.

Do ponto de vista macro, essa discussão revela a política de gestão da educação básica desenvolvida no contexto brasileiro. Ponderamos ser relevante, no entanto, nos determos no planejamento da política de gestão da educação básica pública 2000-2010, o que será feito no capítulo seguinte.

¹⁹ O Compromisso mobiliza o MEC, o Consed e a Undime. Também participam várias organizações, entre elas o Instituto Ayrton Senna, Instituto Pão de Açúcar, Instituto Itaú Cultural, Fundação Bradesco, Fundação Roberto Marinho, Instituto Gerdau, Unicef, Unesco, além de secretários estaduais e municipais de educação – Fonte: <http://portal.mec.gov.br> Notícia: Empresários lançam Compromisso Todos pela Educação, repórter Flavia Nery. Acessado em 13/12/2012.

CAPÍTULO 2

Planejamento da política de gestão da educação básica pública

A Constituição Federal de 1988 determina, no seu artigo 165, que o poder Executivo institua um planejamento por intermédio dos planos plurianuais para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal.

Na década de 1990 o planejamento no Brasil foi influenciado pelo reequilíbrio das forças políticas com a cassação do presidente Fernando Collor de Mello. O planejamento educacional também foi afetado pela construção de uma proposta nacional e dos compromissos assumidos na área internacional.

Também os estudos sobre políticas e gestão da educação tem tido centralidade tanto no contexto nacional²⁰ quanto internacional²¹. Dourado (2007a) destaca várias concepções e perspectivas apontando um cenário complexo de disputa, cabendo ressaltar, a ação política dos diferentes sujeitos e contextos, que são influenciados por um marco regulatório preconizado por agências e organismos multilaterais, e que são incorporados, adaptados pelos gestores de políticas públicas.

A gestão de sistemas e instituições de ensino engloba o movimento de integração mundial da economia, onde a necessidade emergencial de organização técnica, pedagógica e administrativa nas ações das organizações escolares é defendida. Nessa linha, as instituições públicas experimentam diferentes modalidades de planejamento que não se limitam à sala de aula, mas que interferem na organização da escola e dos sistemas como um todo.

Nessa ótica concordamos com Dourado (2007a) que ao analisar a gestão educacional reconhece os vários recortes e planos, numa perspectiva em que deve ser considerado não apenas a mera descrição dos processos de concepção ou execução, mas, sobretudo, apreendê-los no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade.

Neste sentido a forma de adesão do Distrito Federal ao Plano de Ações Articuladas – PAR, tornou-se relevante, pois sendo um instrumento do Ministério da

²⁰ Sobre este tema vários autores no Brasil têm pesquisado: Dourado (2006); Fonseca (2001); Gracindo e Mendonça (2010); Sander (1995); Cury (2008); Paro (2000) dentre outros.

²¹ No domínio internacional, fortemente marcado pela estruturação de mercados comuns o foco está nos processos regulatórios dos mesmos. Neste domínio merece destaque os estudos realizados por Ball (2009), Barroso (2006), Licínio (2002), Maroy (2006), Brooke (2012).

Educação, que além de oferecer programas e tecnologias, como assistência técnica e repasse de recursos financeiros, também se constitui num macro planejamento de gestão que pode auxiliar os gestores a melhorarem a qualidade da gestão da educação e seus resultados, bem como a oferta de serviços públicos de excelência, para melhor atender as demandas da sociedade e concretizar o Plano de Desenvolvimento da Educação lançado em 2007 na gestão Fernando Haddad.

Busca-se contribuir para uma discussão e análise do modo de gestão da educação básica pública no Distrito Federal, e assim as questões condutoras deste capítulo, na tentativa de melhor apreender o PAR/DF, são: como a política de planejamento viabilizada pelo PDE, PAR incidiram na gestão da escola? Como foram conciliadas as ações do PDE e PAR? Como o PAR introduziu mudanças na gestão do sistema e produziu alterações da qualidade na educação?

Na busca para analisar de que forma a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam a política de gestão do sistema educativo do DF, de 2007 a 2010, dividimos este segundo capítulo em quatro partes: 1) o Plano de Desenvolvimento da Educação – contexto e propostas; 2) o Plano de Ações Articuladas como instrumento para o planejamento das políticas de educação básica pública; 3) o IDEB como instrumento de medida para auferir qualidade na educação básica pública; 4) Como o Plano de Ação Articuladas influencia a gestão da educação no Distrito Federal? Passemos à discussão.

2.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação PDE – contexto e propostas

Para compreender o Plano de Desenvolvimento da Educação Básica – PDE torna-se necessário entender o processo de construção da política da educação básica, no contexto da Constituição Federal de 1988, da LDB/9.394/96, do PNE/2001 e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – Decreto nº 6.094/2007, expressa o processo para atingir um ordenamento das ações adotadas pelo Governo para a implantação da política de educação, bem como o contexto social que o circunda.

No campo da educação, o governo do presidente Lula avançou e modificou os níveis de escolarização em todas as faixas etárias. A parcela da população que não freqüentava a escola foi reduzida de 29% para 18% em 36 meses, considerando

o grupo de 5 a 17 anos de idade. No ensino fundamental, o percentual de crianças fora da escola chegou em 2005 a 2,8%. Com a criação do Fundeb, o país passou a atender 47 milhões de estudantes brasileiros, com investimentos anuais de R\$ 4,3 bilhões (MEC, 2011).

Nesta conjuntura, com o objetivo de avançar no desenvolvimento econômico e social do país, o governo do presidente Lula desencadeou diversas ações visando à criação de políticas públicas. A principal delas foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, com um conjunto de políticas econômicas, com o objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, hidrovias, ferrovias, etc), saneamento básico, habitação, transporte, geração de energia, recursos hídricos e na educação. (MPOG, 2012).

Considerando os objetivos do PAC, cada ministério apresentou uma série de ações e neste sentido o Ministério da Educação, em 24 de abril de 2007, criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), concomitantemente ao Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, desdobrou-se em várias metas, entre elas o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

No documento Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas (2008) preconizou-se que

a concepção de educação que inspira o PDE, no âmbito do MEC, e que perpassa a execução de todos os seus programas reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individualização da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo (MEC, 2008, p.5).

Percebe-se, assim, uma ênfase no fato que

O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar conseqüência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (MEC, 2008, p. 11).

Neste contexto, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação²² enfatiza de forma declaratória uma participação colaborativa de toda a sociedade, que envolve desde o Governo Federal até as comunidades locais, incluindo 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.

O Decreto nº 6.094/2007 foi dividido em quatro capítulos, abordando as seguintes temáticas: capítulo I - o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação; capítulo II - o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; capítulo III – a Adesão ao Compromisso; e capítulo IV - a Assistência Técnica e Financeira da União.

O capítulo I definiu a participação e o envolvimento de cada ente diante da realização das ações. Estabelece 28 diretrizes, apresentadas no quadro 4, a serem seguidas pelos participantes, para alcançar a qualidade na educação, seguindo proposta da União, como o principal agente fomentador e realizador das ações a serem implementadas.

²² O Compromisso é a conjugação de esforços e articulação do Ministério da Educação para criar indicadores objetivos e de fácil compreensão para a promoção efetiva da melhoria da qualidade da educação básica, com o envolvimento dos entes federativos, em regime de colaboração, e a canalização dos esforços da sociedade, em direção a resultados educacionais concretos. Exposição de Motivos do Decreto nº 6.094/2007, pág. 3. Exposição de motivos é um tipo de correspondência originariamente oficial, dirigido ao Presidente da República ou ao Vice-Presidente. Tem como finalidade informar sobre um determinado assunto, propor alguma medida ou submeter à consideração de algum projeto de ato normativo. Em regra, a exposição de motivos é dirigida ao Presidente da República por um Ministro de Estado. Nos casos em que o assunto tratado envolva mais de um ministério, a exposição de motivos deve ser assinada por todos os ministros envolvidos, sendo, por essa razão, chamada de interministerial (Manual de Redação da Presidência da República).

**Quadro 9 – Diretrizes do Compromisso Todos pela Educação.
Decreto 6.094/2007 capítulo 1 Art.2 dispõe sobre as diretrizes**

1 - Estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir.
2 - Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico.
3 - Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua freqüência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente.
4 - Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial.
5 - Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não freqüência do educando e sua superação.
6 - Matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência.
7 - Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular.
8 - Valorizar a formação ética, artística e a educação física.
9 - Garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão nas escolas públicas.
10 - Promover a educação infantil.
11 - Manter programa de alfabetização de jovens e adultos.
12 - Instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação.
13 - Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho.
14 - Valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional.
15 - Dar conseqüência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local.
16 - Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola.
17 - Incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor.
18 - Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola.
19 - Divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB.
20 - Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas.
21 - Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social.
22 - Promover a gestão participativa na rede de ensino.
23 - Elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes.
24 - Integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola.
25 - Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso.
26 - Transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar.
27 - Firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas.
28 - Organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Fonte: Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b).

No capítulo II destacam-se os índices educacionais, que objetivam evidenciar a toda a sociedade, em números estatísticos, os caminhos percorridos e a percorrer das escolas públicas de educação básica. É um sistema de avaliação desenvolvido pelo MEC/INEP para aferir valores nas disciplinas de português e matemática aos alunos matriculados no 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio.

No capítulo III foi definido os termos da adesão dos Municípios, Estados e Distrito Federal ao Compromisso. Com a adesão, os entes federados assumem responsabilidades de promover a melhoria da qualidade da educação e a União assume o compromisso de fazer transferência de recursos.

O capítulo IV estabeleceu as formas de assistência técnica e financeira da União e subdivide-se em (Seção I) - disposições gerais sobre os critérios de aplicação financeira, e (Seção II) – que estabelece o Plano de Ações Articuladas – PAR como requisito para que se dê a assistência técnica e financeira da União aos entes federativos participantes do compromisso.

A partir da adesão dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, os entes federados, elaboram suas respectivas ações. A partir desse conjunto de medidas, tanto os organismos governamentais quanto a própria sociedade, tinham a promessa de ter mais informações a respeito do trabalho que estava sendo desenvolvido nas instituições de ensino e/ou pelas secretarias estaduais e municipais de educação.

O Decreto 6.094, Capítulo IV, Seção II, dispõe sobre as atribuição e 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 melhoria dos indicadores educacionais. Dessa forma, o PAR estipula que os entes que aderiram tem apoio técnico e financeiro do MEC visando a realização das metas do Compromisso. Além dessas responsabilizações, os entes compromissados elaboram um diagnóstico da educação básica na sua localidade, e para isso têm assistência de técnicos do MEC.

Sobre os procedimentos de elaboração o instrumento utilizado para a realização do diagnóstico está estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Logo após a elaboração do instrumento de diagnóstico²³, as escolas dos Municípios e dos Estados elaboram um conjunto de ações para atender as necessidades com vista a melhorar a qualidade da educação. Em seguida, a proposta do PAR do Município ou do Estado é encaminhada ao Ministério da Educação para análise e aprovação e para a tomada de decisão. (PAR, 2011).

O PAR está ligado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB²⁴, uma vez que a vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação se deu por meio de Termo de Adesão voluntária, no qual, o ente federativo assume a responsabilidade de promover, o cumprimento das diretrizes, o alcance da meta de evolução do IDEB. De fato, o motivo real era transferência de recursos aos estados, municípios e Distrito Federal.

O PDE adotou o índice como o fio condutor pelo qual o governo federal pode traçar um perfil da situação da educação básica, nos quesitos língua portuguesa, matemática e ciências, nos municípios e estados. Assim a relação entre o PAR e o IDEB se torna acentuada na medida em que essas ferramentas estão articuladas e subsidiam a formulação de políticas.

O IDEB, indicador criado para a educação básica brasileira, tendo como fundamentação a própria LDB/9.394/96 (Art. 9º,VI), visa “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio [...], em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”; e, também promover e “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.”(Art. 87, § 3º, IV). Nessa mesma linha, o PNE/2001 (Art.4º) enfatizou que, “a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”. Assim, a avaliação da educação básica com o PDE/2007, assume um caráter fundamental, conforme apresentado no documento do MEC.

²³ O instrumento de diagnóstico de campo para a coleta de informações quantitativas e qualitativas está estruturado em três partes: elementos pré-qualificados; instrumento para coleta de informações qualitativas e sistematização da pontuação. Uma estrutura completa é apresentada nos anexos desta dissertação. Fonte: site do MEC.

²⁴ Indicador composto pelo rendimento escolar, combinado com o desempenho (SAEB composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento escolar – Prova Brasil).

O PDE/2007 promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social (MEC. 2008, p.11).

Nesta conjuntura o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão vinculado ao Ministério da Educação, vem realizando estudos e pesquisas sobre educação, além de promover a aplicação da avaliação do SAEB. As avaliações são aplicadas de forma diferenciadas: a Prova Brasil aplicada a todos os alunos de escolas públicas urbanas do 4º e 9º ano do Ensino Fundamental.

Note-se que o PAR é apresentado pelo governo como o instrumento a ser utilizado pelas redes escolares para a concretização das ações de forma planejada, e se fundamenta no princípio de que a educação de qualidade é direito de todos, a ser medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (PAR, págs. 10 e 11, 2009).

Ademais o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE/2007 foi um Plano elaborado em momento decisivo da política educacional, pois o Governo Federal procurava melhorar a qualidade do ensino através da implementação de ações políticas para tornar o país mais desenvolvido economicamente, o que só seria possível com uma educação de qualidade e, ao mesmo tempo também subordinava a política educacional aos interesses dos grupos financeiros internacionais. Com esta decisão política o Ministro da Educação, Fernando Haddad, apresentou os pilares de sustentação do PDE: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização e; vi) mobilização social (MEC, 2008). Essa ideologia permitiu a efetivação das medidas de sustentação do Plano na direção de um modelo de qualidade para a educação básica. No entanto, Saviani (2007) ressalta que o PDE, da forma como estava apresentado não aportava as condições necessárias de alcance das medidas propostas, uma vez que havia debilidade nos mecanismos de controle, dando margem a manipulação de dados por parte dos municípios, tendo como único pretexto o recebimento de recursos, sem melhoria da qualidade.

Saviani (2007) discorda da perspectiva sistêmica e observa que, em relação às 28 diretrizes estabelecidas no Plano de Metas do PDE, essas ações não possuem um encadeamento lógico, estando justapostas, sem nenhum critério de

agrupamento. O autor ainda acrescenta que, de modo geral, associadas também aos programas do PAC, as ações podem ser distribuídas da seguinte maneira:

No que se refere aos níveis escolares, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o "FUNDEB", o "Plano de Metas do PDE-IDEB", duas ações dirigidas à questão docente ("Piso do Magistério" e "Formação"), complementadas pelos programas de apoio "Transporte Escolar", "Luz para Todos", "Saúde nas Escolas", "Guias de tecnologias", "Censo pela Internet", "Mais educação", "Coleção Educadores" e "Inclusão Digital" (SAVIANI, 2007, p. 1.233).

O estudo desenvolvido por Saviani (2007), no que se refere ao ensino fundamental, destaca três ações estratégicas do PDE: 1) a implantação da Provinha Brasil²⁵, destinada a avaliar o desempenho em leitura e escrita das crianças de 6 a 8 anos de idade; 2) o Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE), que concede, a título de incentivo, um acréscimo de 50% de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB; e 3) o Programa Gosto de Ler, que pretende, por meio da Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa, estimular o gosto pela leitura, nos alunos do ensino fundamental. Tais ações comprovam que o PDE não apresenta critérios de agrupamento, e sofre de falta de encadeamento lógico, mas está dentro dos interesses políticos.

O governo passou a utilizar o PDE como instrumento político e estimulador da produção da qualidade para a educação e materializando-se no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação – Decreto 6.094/2007.

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado (MEC, 2007, p. 11).

²⁵ Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica aplicada aos alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental. A intenção é oferecer aos professores e gestores escolares um instrumento que permita acompanhar, avaliar e melhorar a qualidade da alfabetização e do letramento inicial oferecidos às crianças. A partir das informações obtidas pela avaliação, os professores têm condições de verificar as habilidades e deficiências dos estudantes e interferir positivamente no processo de alfabetização, para que todas as crianças saibam ler e escrever até os oito anos de idade, uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (Fonte: Portal MEC).

Na visão de um dos gestores entrevistado durante a realização desse trabalho

[...] o Ministro lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, naquele período ficou definido que os municípios fariam um diagnóstico da situação educacional e o MEC, a partir de um Plano de ações e subações, assim chamado o PAR, ele iria apresentar sua proposta para o MEC, para que o MEC apoiasse técnica e financeiramente o município (Gestor-4).

Quanto ao IDEB, um dos entrevistados avalia que a participação da comunidade é relevante:

As escolas que tem as notas maiores no IDEB, das escolas públicas, são escolas onde tem muita participação desde a discussão do que vai ser servido na merenda escolar. Tem uma escola no nordeste, uns dois IDEBs atrás, ela teve a melhor nota. Mas era uma escola onde as mães faziam reunião com a diretora discutiam os problemas da escola, ajudavam a resolver o problema da escola (Liderança Sindical).

Nas palavras de Saviani (2007):

Vê-se que o PDE representa um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação básica. Só o fato de pautar essa questão como meta da política educativa e construir instrumentos de intervenção já se configura como um dado positivo que precisa ser reconhecido. Mas, em sua configuração atual, ainda não nos dá garantia de êxito (SAVIANI, 2007, p. 1243).

No entender de Saviani “a singularidade do PDE, isto é, aquilo que o distingue de outras peças também ligadas ao termo “plano”, pode ser aferido em dois sentidos, um negativo e outro positivo.” (2007, p.1242). Sobre o sentido negativo, o autor constata que, na verdade, o PDE não se configura como um plano de educação propriamente dito, antes, constitui um mero programa de ações amontoadas, diferentemente da estrutura mais condizente do Plano Nacional de Educação (PNE). Quanto ao sentido positivo, a singularidade do PDE se manifesta naquilo que ele traz de novo e que, portanto, não fazia parte do PNE nem dos planos anteriores. Sobre isso o autor explica que:

Trata-se da preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, o que se revela em três programas lançados no dia 24 de abril: o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB), a “Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério” (SAVIANI 2007, p. 1242).

Araújo (2007) partilha do pensamento de Saviani (2007), pois a seu ver

[...] o PDE mantém a lógica de que o papel da União é de estimular a produção da qualidade e isso será feito pela comparação, classificação e pela seleção. Esses elementos incorporam, conseqüentemente, como inerente aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível com o direito de todos à educação (ARAÚJO, 2007, p.8).

Para Araújo (2007) os fios condutores do PDE são antigos, pois tentam impor uma regulação do sistema educacional, transformando a avaliação em um instrumento com capacidade de incidir e modificar a realidade educacional. Por outro lado mantém a resistência dos governos de valorizar os professores, reconhecer as singularidades e os limites de avaliação nacional e de tratar os diferentes de maneira igual.

Também sabe-se que essa relação do Ministério da Educação e os entes federados por vezes se apresenta conflituosa em decorrências das diferenças partidárias e das distorções do federalismo, contudo percebe-se um amadurecimento no reconhecimento que as questões educacionais devam ser tratados na política de governo e da sociedade civil, conselhos e colegiados.

Com o PDE, o Ministério da Educação buscou focalizar na relação União, estados e municípios, entrelaçando metas, resultados, avaliação e recursos que propiciassem a repartição de competências e a responsabilidade e, assim, fizesse subir os indicadores da educação medidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação. O PDE tem um enfoque administrativo e nele é possível perceber um “neoprotagonismo” do MEC definindo melhor a assistência técnica e financeira da União e buscando envolver os entes federados em um compromisso recíproco, por meio de parcerias ou convênios, apesar das contradições revelam possibilidades e limites entre a esfera federal e nacional.

2.2 O Plano de Ação Articulada como instrumento para o planejamento da educação básica pública

Nosso interesse neste item é compreender como a adesão ao PAR pelo Governo do Distrito Federal reconfigura a política de gestão da educação. Portanto o item será dividido em três partes: *a)* diagnóstico, elaboração de metas e objetivos do PAR, *b)* adesão ao PAR, procedimentos institucionais, *c)* dimensão um do PAR.

Nesta seção apresentaremos os procedimentos de formulação do PAR, para compreender sua estruturação, organização e funcionamento, no contexto do Distrito Federal.

a) Elaboração, diagnóstico, metas e objetivos do PAR

O Governo Federal, com a promessa de contribuir com a melhoria da educação nos estados, Distrito Federal e municípios, criou o PAR, um plano

plurianual no qual o ente federado realiza um diagnóstico da situação educacional local, com participação de gestores municipais, estaduais e da escola, considerando quatro dimensões: *i.)* gestão educacional, *ii.)* formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, *iii.)* práticas pedagógicas e avaliação; e *v.)* infra-estrutura física e recursos pedagógicos.

A primeira etapa do PAR (2007–2011) contou com adesão dos municípios e estados, sendo que todos os estados e mais de 5.500 municípios elaboraram o PAR. Na elaboração do PAR, feita via SIMEC²⁶, os estados e o Distrito Federal puderam apresentar ações e subações elaboradas por suas respectivas equipes locais. Já, no caso dos municípios, foi necessário padronizar as ações e subações do PAR, a fim de viabilizar as fases posteriores, devido ao expressivo número de municípios (5.564). Para auxiliar na elaboração do PAR, diversos instrumentos de apoio foram elaborados e disponibilizados aos estados, ao Distrito Federal (BRASIL, 2011).

Após a fase de elaboração do PAR, ele foi analisado por equipe técnica do MEC e, depois de analisado, foi gerado um Termo de Cooperação Técnica. A partir desse momento o PAR entrou na fase de monitoramento, quando foi disponibilizado aos municípios o módulo de monitoramento do PAR no SIMEC para ser preenchido. A fase posterior ao monitoramento é chamada de acompanhamento, quando equipes técnicas, do MEC desenvolvem ações que visam à qualificação do processo de implantação e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), tendo em vista a proposição e promessas de melhorias para o desenvolvimento das ações previstas no plano. Explicando como o MEC faz o monitoramento, um dos entrevistados, na realização dessa pesquisa, ressaltou:

A ideia era atender aqueles municípios que tinham mais dificuldades e que muitas vezes não tinham condições de apresentar seus projetos para o MEC na forma que eram apresentados. Aqueles projetos pontuais, quem sabia fazer projetos, faziam e ganhavam tudo, quem não sabia não ganhavam quase nada. Para isso foi criado um indicador nacional, que não havia, então foi criado o IDEB, a partir da aplicação do cálculo do primeiro IDEB definiu-se os municípios prioritários para atendimento (Gestor-4).

Contraditoriamente o gestor ligado a CNTE destaca que:

Foi um projeto elaborado pelo Governo e sua assessoria e o PAR veio logo depois, também não foi uma coisa muito debatida fora dos espaços institucionais do MEC, do Governo (Liderança Sindical).

²⁶ Sistema de Informação do Ministério da Educação.

Para a elaboração do PAR, os entes utilizam o “Módulo PAR Plano de Metas” do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), que pode ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores (internet). A partir do advento do PAR, as transferências voluntárias e assistência técnica realizadas pelo MEC passaram a ser vinculadas à elaboração do plano; sendo uma condição para recebimento de recursos federais pelos estados e municípios (MEC, 2008). Assim, a elaboração do PAR prevista pelo Decreto nº 6094/2007, tornou-se uma exigência para que os municípios, estados e Distrito Federal recebam assistência técnica ou financeira da União,

O que nós sabemos do Plano é que ele faz parte do PDE Plano de Desenvolvimento da Educação do Governo Federal, do Compromisso Todos Pela Educação onde Estados e Municípios aderem. Esse Plano para elaborar um Plano de Metas que se denomina PAR e que o DF aderiu e que a a gente vem acompanhando e vendo acontecer as ações desenvolvidas que consiste na construção de mais escolas, na implantação da escola de tempo integral (DE-5).

O PAR é elaborado a partir de um diagnóstico realizado pelas equipes técnicas das secretarias locais sobre a situação da educação no município ou estado. Inicialmente, no caso do município, o prefeito assina o termo de adesão com o MEC, no caso dos estados, o gestor estadual de educação. Posteriormente, o gestor municipal de educação, ou secretário estadual de educação, integra a equipe técnica local e auxilia na discussão do diagnóstico e compromisso de melhorar os indicadores educacionais locais medidos pelo IDEB, como é possível perceber nos depoimentos a seguir:

[...] o projeto de educação integral veio incentivar, melhorar realmente o resultado dos nossos alunos no IDEB (DE-4).

[...] o IDEB das escolas tem que melhorar, aqui na nossa escola a gente fica de certa forma feliz porque o IDEB em 2011 ficou acima da média, nós tínhamos uma meta prevista de 5.1 e ficamos com 5.2 até 2021 o governo quer que as escolas, principalmente dessa regiões mais desenvolvidas chegue a 6 e a gente está aqui em 2011 com 5.2 estamos rumando para chegar a essa média de países desenvolvidos (DE-5).

Contudo, o DE-1 questiona a linearidade do indicador e sua vinculação com a realidade da escola.

O IDEB ele não deveria ser tão linear na forma de avaliar porque cada escola tem uma realidade e muitas vezes uma escola ela termina tendo um resultado negativo, mas ela vem de uma realidade diferente da que teve um resultado positivo, então acho que os parâmetros na verdade eles deveriam observar a realidade da escola (DE-1).

De acordo com o MEC, o objetivo proposto pelo PAR é de contribuir para o desenvolvimento de aprendizagens, habilidades e competências, atitudes e valores necessários a formação integral dos educandos (BRASIL, 2008). No entanto o entrevistado marca que índices lineares não respeitam a diversidade das escolas. Algumas coisas não cabem nos índices.

Após a assinatura do Termo de Adesão entre MEC e gestor municipal ou estadual segue-se a elaboração de seus respectivos planos, por intermédio das equipes das Secretarias de Educação. Ao assinar o termo, o gestor se compromete com o cumprimento integral das ações descritas no PAR. Assume o estabelecimento de uma parceria com o MEC na implantação de um sistema de acompanhamento e avaliação dos dados educacionais para a comunidade, estimulando esta a participar e promover o controle social das ações propostas no referido documento (BRASIL, 2008, p.2). Nota-se que no fundo há uma busca por ajustar e imprimir controles.

Portanto, o PAR é o planejamento que parece multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o DF, mas acaba sendo decidido em função das metas do governo e não da realidade e metas decididas por toda a escola.

b) Adesão ao PAR e procedimentos institucionais

A adesão se dá pela assinatura, do Gestor Estadual ou Municipal, a um termo de adesão ao *Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação*.

Os critérios para a adesão do ente federado são: envio ao Ministério da Educação de informações sobre a realidade local e a previsão de ações adequadas ao desenvolvimento da educação básica; recebimento de consultoria e a participação dos dirigentes locais e representantes da sociedade civil na composição do comitê local para a formulação do PAR.

Desde a adesão, o MEC disponibiliza aos gestores municipais de educação e técnicos locais, um módulo no Sistema Integrado de Planejamento de Orçamento e Finanças do Ministério da Educação – SIMEC. Neste módulo encontram-se os procedimentos operacionais para a realização do diagnóstico e formulação do PAR, além do monitoramento de suas ações (Brasil, 2009). Os gestores consideram os manuais e o Sistema criados pelo MEC didáticos e gerenciais:

Existe um manual que é muito auto didático que ajuda muito. Ele é tipo tecla aqui etc, com o tempo você vai se acostumando, você vai mexendo, vai brincando [...] mas o manual ajuda muito nesta relação dentro do sistema. O

sistema não é complicado e foi feito muita coisa para facilitar. Eles querem que rode menos papel. Por exemplo a liberação de recursos ficou muito simples. Tem um termo dentro do SIMEC, só quem pode validar é o Secretário com a senha dele. Vem o termo, que visualizamos com a nossa senha, o Secretário olha e dá o aceite. Depois disso o dinheiro é depositado na conta (Gestor-6).

Eu vejo que o MEC criou um sistema que facilita a comunicação, o Brasil tem uma extensão territorial que exige forma mais ágil de comunicação, então a criação de sistema de monitoramento que permita que você possa identificar o quadro real no menor tempo possível isso com certeza terá impactos positivos (Gestor-7).

A visão do gestor central revela a forma técnica de inserir os dados, no entanto distancia da formação de qualidade socialmente referenciada. Assim, conforme Araújo (2012), a qualidade hegemônica tem como referência os valores de mercado, os resultados de testes padronizados e indicadores externos que medem o desempenho dos alunos e escola.

O PAR fundado nas vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras reordena as prioridades da escola e não com a escola. Cem por cento dos estados/municípios convidados pelo MEC para fazer sua adesão responderam positivamente, afinal o que estava em jogo são as transferências de recursos, questão muito complexa depois do FUNDEB. Nesse cenário, cada município e estado e o Distrito Federal possui o seu próprio PAR e são condicionados a buscar melhores resultados educacionais. Além disso, o PAR introduz mecanismos de transparência e de acompanhamento dos governos federal, estadual nas ações desenvolvidas, permitindo, assim, um maior controle social e divulgação de resultados na imprensa.

Com a adesão ao PAR o ente federado se compromete a coletar informações quantitativas e qualitativas referente a rede municipal ou estadual: dados sobre população, Produto Interno Bruto regional, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), taxas de analfabetismo e estatísticas sobre a educação, com número de estabelecimentos de ensino da educação básica. Exige sistematizar as informações sobre a taxa de escolarização no ensino fundamental e médio, a distribuição de matrículas e funções docentes por modalidade de ensino, condições de oferta, taxa de aprovação, reprovação e abandono por série e taxas de distorção idade-série e idade-conclusão. Desta forma

reordena, redireciona, e se transforma em instrumento de controle dos governos sobre os sistemas de ensino e as escolas.

Portanto, para que a União faça a transferência dos recursos financeiros e a assistência técnica às ações desenvolvidas exige-se a adesão dos gestores locais ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelecido pelo Decreto 6.094/2007 e regulado por Resoluções²⁷ do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

c) Dimensão um do Plano de Ação Articulada.

Considerando as quatro dimensões do PAR, elegeu a dimensão um: *Gestão Educacional, área um – Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*, por ser o que melhor expressa a noção de gestão democrática introduzida no texto constitucional de 1988 e na Lei 9.394/96.

As quatro dimensões do PAR encontram-se subdivididas em áreas de atuação e estas áreas, por sua vez, possuem indicadores de *qualidade* que explicitam as metas a serem alcançadas. Esses indicadores de *qualidade* acham-se delineados nas vinte e oito diretrizes que compõem o Decreto nº 6.094/2007. O foco da dimensão um está centrado nas diretrizes 19 a 25 e a 28.

Considerando a limitação do escopo de estudo, elegeu-se o Distrito Federal que assinou o termo de Adesão PAR 4858/2008. Assim a prioridade volta-se para Brasília, mais especificamente a cidade satélite de Ceilândia. O termo de adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”, circunstanciado nos indicadores previsto na dimensão um tem as seguintes características:

1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Distrital de Educação, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação.
2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Distrital de Educação (CME).
3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE).

²⁷ A Resolução 47/2007 do FNDE indica a prioridade na participação de municípios com pior desempenho medido pelo IDEB, para recebimento de assistência técnica na elaboração do PAR.

4. Existência de projeto pedagógico (PP), nas escolas, participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria de educação e consideração das especificidades da escola.
5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).
6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

A seguir apresentamos o quadro 10 que explicita a dimensão um, gestão educacional, escolhida para análise deste estudo, com os seguintes desdobramentos: gestão democrática, articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, com os respectivos indicadores.

Quadro 10 – PAR 2007-2010 – Dimensão 1: Gestão Educacional – 6 áreas, 24 indicadores

Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)
	2. Composição e atuação do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Distrito Federal
	3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
	4. Construção e implementação coletiva do Projeto Político Pedagógico (PPP) nas escolas sob a orientação da SEE e de acordo com as especificidades de cada escola.
	5. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Estadual de Educação (PEE), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE
2. Desenvolvimento do Ensino Fundamental: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	1. Implantação e Organização do ensino fundamental de 09 anos
	2. Existência de atividades no contra-turno
	3. Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
	4. Programa específico para correção de fluxo
	5. Existência de Política de educação em tempo integral
3. Comunicação com a Sociedade	1. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
	2. Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
	3. Utilização de espaços e equipamentos públicos pela comunidade escolar
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	1. Quantidade de professores suficiente
	2. Controle anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
	3. Existência de plano de carreira para o magistério que contemple a valorização de mérito e estímulo ao desenvolvimento profissional Plano de Carreira para o magistério
	4. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	5. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
	6. Existência de profissionais de apoio pedagógico e de serviços nas escolas.
	7. Critérios para o provimento da Direção da Unidade Escolar.
5. Gestão de Finanças	1. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.
	2. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb
	3. Existência e funcionamento de Programas Estaduais/ Distrital de descentralização de recursos.
6. Avaliação do Sistema	1. Existência de sistema de avaliação institucional

Fonte: Instrumento de Campo (Rede Estadual – Ensino Fundamental), MEC, 2007

O quadro abaixo apresenta as dimensões para a segunda fase do PAR, no período de 2011-2014, conhecida por fase de revisão.

Quadro 11 – PAR 2011-2014 – Dimensão 1: Gestão Educacional – 5 Áreas, 28 indicadores.

Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).
	2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).
	3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE).
	4. Existência do projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na elaboração orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
	5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
	6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
	7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.
2. Gestão de pessoas.	1. Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME).
	2. Critérios para escolha da direção escolar.
	3. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
	4. Quadro de professores
	5. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação.
	6. Plano de carreira para o magistério.
	7. Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.
	8. Piso salarial nacional do professor.
	9. Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular.
3. Conhecimento e utilização de informação	1. Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino.
	2. Conhecimento da situação das escolas da rede.
	3. Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos.
	4. Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF).
	5. Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC).
	6. Formas de registro da frequência.
4. Gestão de Finanças	1. Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).
	2. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação.
	3. Aplicação dos recursos de distribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
5. Comunicação e interação com a Sociedade	1. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
	2. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visam à formação integral dos alunos.
	3. Relação com a comunidade, promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.

Fonte: Instrumento de Campo (Rede Estadual – Ensino Fundamental), MEC, 2010.

Para a segunda etapa do PAR, que consiste na revisão do plano para o período de 2011 a 2014, foram apresentados novos indicadores, com vistas a melhorar o diagnóstico da realidade educacional local, em função de algumas questões que não tinham sido contempladas na primeira etapa. Como parte dessa etapa, também foram incluídas as fases de análise, monitoramento e acompanhamento do PAR, com isso o MEC procedeu a ajustes e atualizações nos processos, documentos e instrumentos orientadores, com o objetivo de agilizar e melhorar o atendimento aos entes federados.

A figura 1 apresenta a estrutura, do PAR conforme descrito anteriormente.

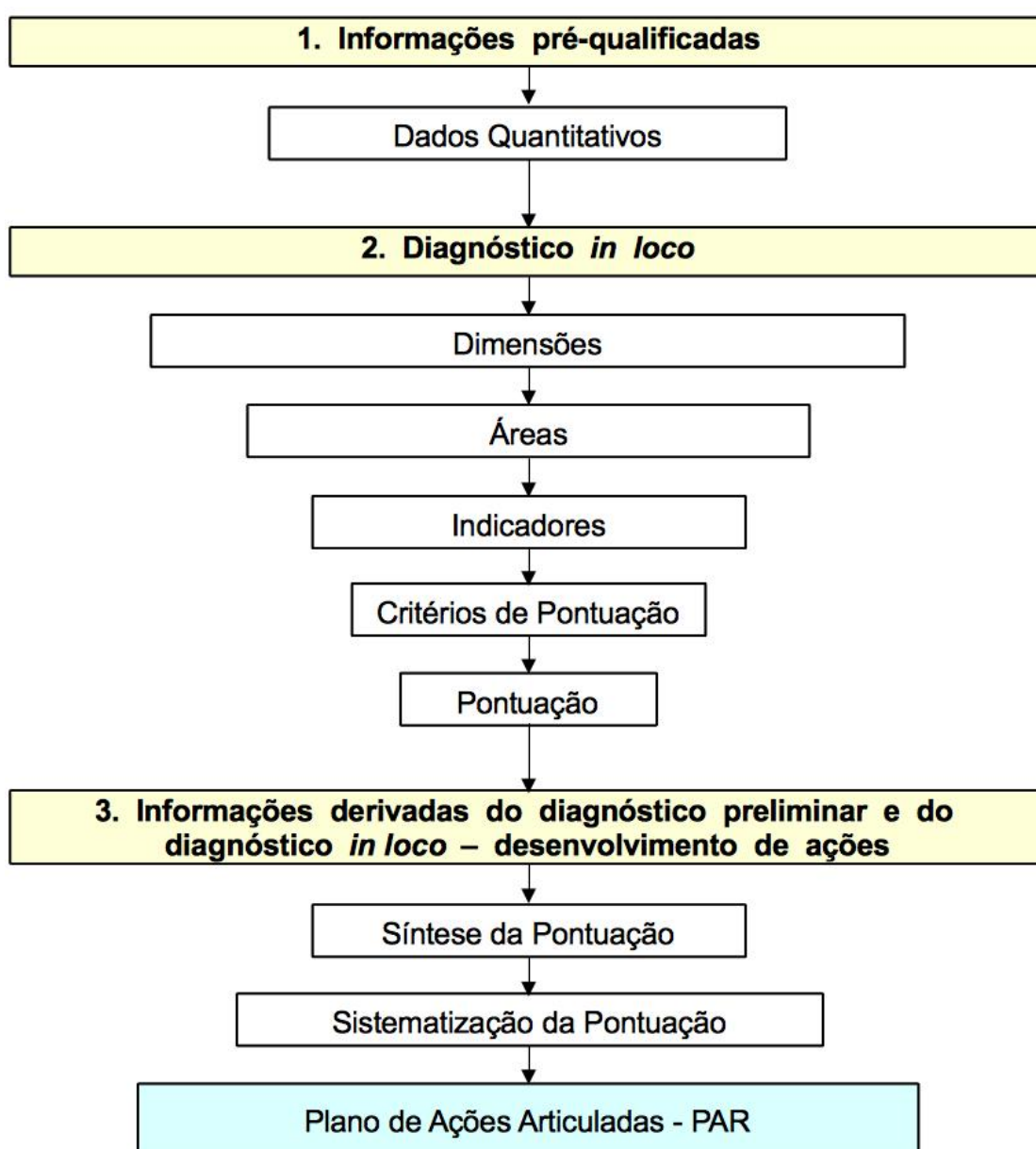


Figura 1 – Estrutura, elementos de composição e fases de elaboração do PAR (MEC, 2007)

Dessa forma, por intermédio do PAR as ações do governo federal têm a promessa de ser descentralizadas, ao transferir a responsabilidade e autonomia da política de educação básica aos entes federados, e conjugam-se ações a serem exercidas em colaboração com a União, estados e municípios. Este regime de colaboração, proposto para a educação básica, tem sua fundamentação legal na Constituição de 1988, reforçado pela Lei de Diretrizes e Base da Educação nº 9.394/96 e pelo Plano Nacional de Educação (2001-2010).

A proposta é que o PAR seja construído de forma a promover a participação ativa dos gestores e educadores locais, das famílias e da comunidade e, assim, resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal. No que se refere ao enfoque de planejamento, o PAR propõe-se a desenvolver um conjunto de programas articulados para dar organicidade às ações e, desse modo, o PDE nacional se afastaria da proposta do planejamento por objetivos, conforme se estrutura no modelo PDE/Escola, e se configuraria como uma “proposta sistêmica” (FERREIRA, FONSECA, 2011, p.85).

Os relatos descritos a seguir evidenciam esta constatação:

O PAR ele prevê, tudo são metas que Estados e Municípios façam da gestão da escola o mais democrática possível, aqui no DF a gente teve esta experiência da volta da gestão democrática, teve eleições gerais nas escolas no final de agosto para setembro, a gente teve a oportunidade de se eleger, a gente é resultado da vontade de todos os seguimentos da escola, de toda a comunidade escolar. Eu vejo de forma muito positiva, acho que principalmente a educação, a escola ela deve se constituir no berço da democracia, não há lugar melhor para ensinar a cidadania, para o exercício da democracia como na escola, então ela tem que ser democrática, a gestão tem que ser democrática, isso estava previsto no PAR, foi previsto no PAR aqui do DF (DE-2).

Quando eu faço planejamento também é o PAR, tudo não é dinheiro, tem coisas que são organizações das ações. Posso chegar a conclusão que eu tenho dificuldade na alfabetização de uma turma de 1º ano e eu posso identificar que meu professor talvez não seja o adequado para aquela turma e posso chegar a conclusão que eu preciso colocar um auxiliar [...] Tem várias possibilidades, não precisa estar mexendo com dinheiro todo o tempo (Gestor-4).

O PAR contribuiu para a articulação do planejamento. [...] Quando as áreas começaram a fazer o planejamento, quando vieram sentar com a gente do PAR para o planejamento, ficou claro que algumas ações eram solicitadas também por outras áreas, com isso nós fizemos as subações do PAR. Fizemos o diagnóstico, depois, cada área fez o seu planejamento. Esse planejamento virou ação que a gente inseriu no sistema SIMEC/PAR. Além do que foi apresentado ao FNDE, foram também apresentados programas que já tínhamos na casa (Gestor-6).

O PAR ataca uma cultura de se vir buscar dinheiro no MEC e nos órgãos federais gastar como se quiser e depois não prestar conta (Liderança Sindical).

Desse modo o desafio proposto pelo PAR está na descentralização da gestão por ser capaz de imprimir autonomia, eficiência e eficácia aos sistemas de ensino na

lógica da produtividade econômica. Afirma-se, ainda, a possibilidade de que a descentralização facilite a transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais. No entanto, os mais críticos afirmam que a gestão incorpora a visão estratégica que atua sobre a organização racional do sistema privilegiando apenas a gestão física e financeira das escolas (FONSECA, FERREIRA. 2012).

Mas a despeito desse modelo inspirado na lógica empresarial, que institui novos elementos de participação na organização da gestão da educação primando por resultados, o PAR segundo Ferreira e Fonseca (2012) “é compreendido como indutor de políticas públicas que objetiva o fortalecimento dos sistemas locais proporcionando maior autonomia na gestão da educação, assim como das políticas de gestão democrática. Isto pode contribuir para um maior controle social e participação da sociedade civil” (p.8).

Portanto, o PAR é uma ferramenta de planejamento, de operacionalização e de avaliação das políticas educacionais criada dentro dos moldes de um estado federativo. O planejamento educacional é centralizado pelo Ministério da Educação, que oferecendo apoio técnico e financeiro induz os entes federados a assumirem responsabilidades na gestão da educação. Dessa forma, o que temos é a adoção de uma política de centralização/descentralização na formulação e execução do PAR (FERREIRA, FONSECA, 2012, p. 9).

O Plano de Ações Articuladas consitui-se assim num instrumento político e racional de planejamento educacional integrante do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que a União no exercício da sua função normativa, redistributiva e supletiva (LDB, 1996, Art.8) propôs aos diferentes níveis e sistemas. Observa-se nas respostas dos entrevistados que ocorre um reordenamento das ações decorrentes da adesão ao PAR, mas também evidencia e reforça a finalidade da escola próxima dos preceitos empresariais com distanciamento dos elementos de formação humana e social.

2.3 O IDEB como instrumento de medida para auferir qualidade na educação básica pública

No Brasil, o desenvolvimento de um sistema de avaliação da educação básica cresceu a partir de 1980²⁸. Até o início dos anos 1990, com a exceção do sistema de avaliação da pós-graduação sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (1951), as políticas educacionais eram formuladas e implantadas sem avaliação sistemática (MEC, 2008).

As discussões iniciais sobre implantar um sistema de avaliação em larga escala aconteceram no período entre 1985 e 1986. Inicialmente ocorreu no âmbito do Programa de Educação básica para o Nordeste Brasileiro - Edurural, que estava fundamentado na visão de gestão defendida pelo Banco Mundial.

A partir da experiência do Edurural, em 1988, o MEC instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Primária - SAEP que, com as alterações da Constituição Federal de 1988, passa a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. O objetivo do MEC era oferecer aos Estados e Municípios subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro.

A primeira aplicação do SAEB aconteceu em 1990 com a participação de uma amostra de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana. Os alunos foram avaliados em língua portuguesa, matemática e ciências. As 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em redação. Este formato se manteve na edição de 1993.

Assim, no período de 1995 a 2004 o SAEB teve sua fase de consolidação, caracterizado pela implantação de uma métrica nacional, baseada na Teoria de Resposta ao Item²⁹, viabilizando a obtenção de resultados comparáveis ao longo do tempo. As informações produzidas seriam para subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas na área educacional nas esferas municipal, estadual

²⁸ Conforme Horta Neto (2006) os primeiros estudos com objetivo de estabelecer um sistema de avaliação para a educação básica, ocorreram no âmbito do Programa de Educação básica para o Nordeste brasileiro – Edurural, implantado em 1980, oriundo de um empréstimo junto ao Banco Mundial com o objetivo de expandir o acesso às quatro primeiras séries diminuir as taxas de repetência e evasão e melhorar o rendimento escolar da região nordeste.

²⁹ Teoria de modelagem estatística, introduzida nos anos 50, que permite a comparação entre populações, desde que submetidas a provas que tenham alguns itens comuns, ou a comparação entre indivíduos da mesma população, que tenham sido submetidos a provas totalmente diferentes. Isto porque uma das principais características da TRI é que ela tem como elementos centrais os itens, e não a prova como um todo. Assim, várias questões de interesse prático na área da Educação podem ser respondidas. É possível, por exemplo, avaliar o desenvolvimento de uma determinada série de um ano para outro ou comparar o desempenho entre escolas públicas e privadas (ANDRADE, TAVARES e VALLE, 2000).

e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, eqüidade e eficiência do ensino.

Em 2005, paralelamente a avaliação do SAEB, foi realizada uma outra avaliação, essa de natureza quase censitária, o que permitiria a divulgação dos resultados por municípios e por escolas, ampliando as possibilidades de análise dos resultados. Emerge assim, a Prova Brasil, que utiliza os mesmos procedimentos utilizados pelo SAEB.

De 2005 em diante tem-se a fase de diferenciação, pois o SAEB passa a designar o Sistema de Avaliação da Educação Básica, com duas avaliações: a Avaliação da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB abrange de maneira amostral os estudantes das redes públicas e privadas do país, localizados na área rural e urbana e matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio. Nesses estratos, os resultados são apresentados para cada unidade da federação, região e para o Brasil como um todo. A ANRESC é aplicada censitariamente a alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Nesse estrato, a prova recebe o nome de Prova Brasil e oferece resultados por escola, município, unidade da federação e país que também são utilizados no cálculo do IDEB (Portal MEC, 2012).

Dessa forma, consolidou-se no Brasil um modelo de avaliação em larga escala³⁰ com o objetivo de monitorar a qualidade da educação, centralizado no governo federal, onde a produção e a disponibilização das informações sobre a realização do censo escolar tem como objetivo oferecer suporte à pesquisa e à tomada de decisões em políticas na área de educação. (MEC, 2012).

Em 2007 o Governo Federal estabeleceu alterações na avaliação da educação básica, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que considera o desempenho dos estudantes em exames padronizados com a progressão destes alunos no sistema.

Os testes padronizados, usados no IDEB, são: a Prova Brasil, que verificam o aprendizado somente dos estudantes do ensino fundamental no quinto e nono anos, e o SAEB, que avalia os estudantes do quinto e do nono anos do ensino fundamental

³⁰ Buscar nota 8 capítulo 1. O Brasil participa do PISA e da Rede LLECE.

(português e matemática), e também os estudantes do terceiro ano do ensino médio. O IDEB é um instrumento de medida criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)³¹, que combina dois indicadores: o desempenho dos alunos em testes padronizados (português e matemática) e os indicadores de fluxo, como promoção, repetência e evasão. A pontuação média desses dois testes padronizados tornou-se o principal instrumento de medida externa que conduz ao resultado do IDEB, no que se refere ao rendimento e ao desempenho escolar.

O escopo do índice, segundo Fernandes e Gremaud (2007), é monitorar o sistema educacional no país, diagnosticar possíveis falhas e nortear ações políticas de melhoria para o sistema de ensino. Dessa forma, os objetivos do IDEB são: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino. Caracterizado como um instrumento de medida da qualidade educacional nas escolas públicas brasileiras, o IDEB é um dos parâmetros que o MEC tem para atingir as metas propostas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); que tem como intenção promover um salto qualitativo no sistema educacional brasileiro.

A avaliação da educação básica o governo federal pauta-se em resultados, buscando aferir desempenho dos estudantes em português, matemática e ciências para inferir, aproximar os países externos. Nesse caso, o IDEB, calculado por escola, por rede e para o País atestar a produtividade que se quer da escola.

Assim, o IDEB é um indicador de medida constituinte da política educacional desde 2007, uma vez que é utilizado para: *i*) priorizar os repasses de recursos e assistência financeira a escolas e municípios com pior desempenho; *ii*) identificar os condicionantes da política de gestão; *iii*) refletir sobre a construção de estratégias para buscar a melhoria da qualidade da educação básica (MEC, 2008).

A elaboração de um indicador que possa medir a qualidade é um desafio que o país tem no campo educacional, ao mesmo tempo superar a fase de medir e

³¹ O INEP tem por finalidades, organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais; planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País; apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional; desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais na área da educação. (site do INEP).

propor ações para avaliar, este sim é o desafio. Desta forma o IDEB pretende ser um indicador qualitativo da educação, sendo assim usado para monitorar, medir, aferir, verificar em parâmetros quantitativos a qualidade da educação básica brasileira se encontra, em que pese as críticas dos professores.

Segundo Fernandes e Gremaud (2007) as metas do IDEB foram estabelecidas até 2022 com metas intermediárias para cada dois anos, a partir de 2007. O parâmetro utilizado foi o indicador externo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, conforme a ordenação dos alunos nas avaliações do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA³² e no SAEB, de forma que a meta para o Brasil chegue a seis para a primeira fase do ensino fundamental em 2022, para atingir este objetivo foram feitas as seguintes metas:

- I. As trajetórias do IDEB – para o Brasil, redes e escolas – têm o comportamento de uma função logística;
- II. As trajetórias do IDEB por rede de ensino devem contribuir para a redução das desigualdades regionais de qualidade educacional. Isso significa a adoção de um processo de convergência dos IDEBs no longo prazo;
- III. As metas de cada rede e escola devem ser baseadas no “esforço” que o Brasil necessita fazer para atingir suas metas (FERNANDES; GREMAUD, 2007).

Quadro 12 – Metas nacionais propostas para o IDEB pelo MEC.

IDEB	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: INEP, 2013.

Assim, a política de avaliação se constitui num mecanismo de gestão do sistema ao gerar informações educacionais convertidas no IDEB, cujo objetivo é verificar o cumprimento das metas e ações estabelecidas pelos municípios e estados, quando da elaboração do PAR, para a melhoria da qualidade da educação.

³² Desde 1998 o Brasil participa do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA. Este Programa consiste em pesquisa desenvolvida para avaliar o que os jovens aprendem sobre os conteúdos propostos nos currículos escolares e também o quanto e como eles estariam preparados para a vida comunitária. A pesquisa realiza-se a cada três anos. A primeira edição foi em 2000, com a participação de 32 países; a segunda em 2003, com 41 países; a terceira em 2006, com 56 países a quarta em 2009, com 68 países e a quinta para o ano de 2012.

Com o PDE, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos entes federados ficaram vinculadas à adesão ao PAR, que além da necessidade de apresentação de um diagnóstico detalhado da educação oferecida, também deve prever ações a serem implantadas pelos sistemas e pelas escolas para melhoria do desempenho na Prova Brasil e no IDEB.

Assim ao reduzir a complexidade do ensino a um tipo de qualidade auferida por um índice como o IDEB é uma atitude tecnicista e reducionista. Ainda que algumas de suas ações apresentem desdobramentos desde a preocupação com a efetiva alfabetização de crianças e adolescentes o IDEB ainda não dá garantia de êxito nem tem papel redentor para a melhoria da qualidade da educação (PAZ, 2011).

O desafio do ensino fundamental se situa na oferta que atenda a padrões mínimos de qualidade e a promoção da permanência de aprendizagem dos alunos seja assegurada dando-os condições de sucesso escolar para alcançar a qualidade socialmente referenciada.

Dessa forma quando questionados sobre a nota da escola no IDEB de 2005, 2007, 2009 e 2011, todos os diretores entrevistados sabiam a situação de sua escola, o que demonstra a preocupação que a instituição tem com a avaliação, como expressou o DE-2, “a preocupação nossa não é apenas manter, que é muito fácil, mas continuar elevando e não deixar a peteca cair”.

O Polivalente é uma escola que possui, desde que começou as avaliações do IDEB, bons resultados, inclusive em 2012 nós ficamos em primeiro lugar no DF, nós ficamos com uma superação acima do último resultado, inclusive 2007 foi a primeira ano que a escola foi avaliada é ficou com 5.1, em 2009 deu um pequena declinada por causa da escola integral que a comunidade não teve uma boa receptividade passou para 4.6 e 2009 nós subimos para 5.6 (DE-1).

Nós superamos a meta de 2013 agora que é 4.2, nós somos 4.3 (DE-2).

A escola foi inaugurada em setembro de 2009. A escola só fez a Provinha Brasil, apenas duas vezes. A construção da escola é nova, mas tem muitos problemas. A maioria dos alunos é do Sol Nascente 80% a 90% [...] onde possui o maior índice de analfabetismo (DE-3).

[...] Não houve avaliação, nós estamos com a nota do IDEB de 2009. [...] Nós estamos devendo isso, colocar essa escola numa boa classificação no IDEB e nas outras provas que tivermos. Com relação aos dados, nossa escola está bem atrasada, com relação as provinhas e notinhas ela nem se quer chegou a aparecer (DE-6).

Os respondentes não conseguem ver que as ações não foram decididas por eles, mas para eles cumprirem, naturalizam os indicadores externos como seus. São medidas externas que interferem na gestão e na formação do aluno.

Considerando os depoimentos apresentados, perguntam-se: *como o PAR produz melhoria do IDEB?* Eles responderam da seguinte forma:

A gente já tem resultado disso. Nós superamos a meta do IDEB para o último ano, e percebemos que, embora só agora a escola será de tempo integral, com alunos de 8 às 18, mas nós já temos resultado disso, há três anos, 200 alunos são atendidos em 8 horas e o resultado do IDEB foi influenciado por isso, por este projeto dentre outros que a escola oferece, o projeto de educação integral veio incentivar, melhorar realmente o resultado dos nossos alunos no IDEB (DE-4).

O governo está atacando os problemas, nas várias áreas de forma organizada, isso porque nós temos esse plano de metas que vai até o ano de 2022, onde o IDEB das escolas tem que melhorar. Aqui na nossa escola a gente fica de certa forma feliz porque o IDEB em 2011 ficou acima da média, nós tínhamos uma meta prevista de 5.1 e ficamos com 5.2. Até 2021 o governo quer que as escolas, principalmente dessas regiões mais desenvolvidas chegue a 6 e a gente está aqui em 2011 com 5.2. Estamos rumando para chegar a essa média de países desenvolvidos. Eu creio que a educação está sendo vista agora com mais prioridade e de uma forma mais organizada (DE-5).

Na percepção do DE-4 e DE-5 o PAR influenciou o IDEB por priorizar de forma mais organizada as metas educacionais, plano político pedagógico e a educação integral.

O PAR tem muita coisa voltada para a formação, para o professor. Ele está trabalhando junto com as universidades e com convênios para capacitar os professores também. Acho que será um conjunto de medidas, que não imediatamente, mas que vão trazer melhorias consideravelmente. O aluno que está em uma escola com carteiras boas, onde o ambiente está mais agradável, o banheiro está limpo, professor bem capacitado satisfeito eu acho que tudo isso é um conjunto. A gestão da escola que sentou com aquele professor, eles criaram um programa, um projeto da escola coletivamente. Acho que a escola tem que abraçar, vamos fazer este projeto funcionar. É um conjunto de ações que vão trazer melhoria sim (Gestor-5).

Nós estamos com uma formação da equipe gestora eleita. Um curso de gestores pela EAP. E nossa equipe incluiu dentro desse programa da formação de gestores essa visão ampla dos planejamentos que nós temos [...] Fazer com que cada setor, do micro ao macro, precise elaborar o planejamento e o sistema tem nos auxiliado principalmente nesta fase, porque eles conseguem fazer com que nos organizemos melhor, ter os dados de forma mais sistemática, consiga acompanhar as ações e analisar os resultados. Isso tudo é muito bom (Gestor-6).

Tem a ver com a questão da melhoria do sistema. Embora a modernização venha de cima para baixo, na medida em que as ações macro cheguem os instrumentos, bens e condições favoreçam o trabalho pedagógico no âmbito da escola [...] quando o PAR chega, equipamentos de qualidade, quando o PDE em relação a outras verbas dentro da escola, quando diferentes

programas chegam a escola e você melhoram as condições para o trabalho pedagógico acontecer, com certeza isso terá impacto nos rendimentos que os indicadores mais tarde indicarão as suas conseqüências [...] A gente acredita nesta melhoria (Gestor-7).

Os depoimentos expressam que o PAR favorece que a escola trabalhe com um projeto, reordena as praticas e rotinas na escola, mas introduz espírito competitivo e individualista em decorrência de um conjunto de medidas como treinar os alunos para testes, a ênfase na capacitação e formação do professor, expectativas das notas, formação dos gestores por internet e ênfase no planejamento instrumental. Contudo essa visão se apresenta contraditória, pois a compreensão do processo educacional como atividade complexa que nem tudo pode ser medido e quantificado, acaba sendo desconsiderado.

Sobre a participação da comunidade o representante da Liderança Sindical disse:

Acho que podem melhorar, não tenho dúvida. São projetos que têm por objetivo ter uma educação com qualidade social. Nós consideramos para a qualidade da educação pública socialmente referenciada um tripé: gestão democrática, valorização e financiamento. São coisas fundamentais [...] eu não tenho dúvida.

As escolas que tem as notas maiores no IDEB, das escolas públicas, são escolas onde tem muita participação desde a discussão do que vai ser servido na merenda escolar. Tem uma escola no nordeste, uns dois IDEBs atrás, ela teve a melhor nota. Mas era uma escola onde as mães se reúnem com a diretora discutem os problemas da escola, ajudam a resolver o problema da escola (Liderança Sindical).

Apesar de reconhecer a relevância da participação da comunidade como fundamental para o processo de qualidade, não se pode desresponsabilizar o Estado de suas funções e colocar sobre a escola toda a responsabilidade para a melhoria da educação. Observa-se ainda, sobre o que a escola decide, e mais, que formação os alunos estão recebendo. Como? e para quê?

Sobre os fatores que levam uma escola a ser bem-sucedida, Ravitch (2011) assinala que

os reformadores imaginam que é fácil criar uma escola bem-sucedida, mas não é. Eles imaginam que as lições de uma escola de sucesso são óbvias e podem ser facilmente transferidas a outras escolas, assim como alguém poderia pegar um processo industrial ou uma nova peça de maquinário e instala-la em uma nova fábrica sem erros. Mas uma escola é bem-sucedida por muitos motivos, inclusive pelas personalidades de seu líder e professores; as interações sociais entre eles; a cultura da escola; os estudantes e suas famílias; a maneira com que a escola implementa as políticas e programas ditados pelo distrito, pelo Estado e pelo governo federal; a qualidade do currículo e do ensino da escola; os recursos da escola e da comunidade; e muitos outros fatores. Quando uma escola é bem-sucedida, é difícil saber qual fator foi mais importante ou se foi uma combinação de fatores. Até mesmo o diretor e os professores podem não

saber ao certo [...] O sucesso, seja ele definido como elevados escores nos testes, taxas de graduação ou satisfação dos estudantes não pode ser engarrafado e distribuído à vontade [...] Certamente as escolas podem melhorar e aprender umas com as outras, mas as melhorias escolares ocorrem de forma incremental, como o resultado de um esforço mantido ao longo de anos (RAVITCH, p. 160, 2011).

De acordo com Camargo, Pinto e Guimarães (2008), o PDE fortaleceu a presença da União no processo de regulação da educação básica, exercendo sobre os entes federados um maior grau de controle e fiscalização, inclusive na esfera do financiamento de programas e projetos, pois as medidas propostas no âmbito do Compromisso Todos pela Educação integram o Plano de Desenvolvimento da Educação, são operacionalizadas no PAR e desenvolvidas pelos entes federados com a assistência do Ministério da Educação e executados sob a responsabilidade da gestão local.

Assim, o PAR influenciou o IDEB na medida em que possibilita uma melhor organização da realidade escolar nas diversas dimensões: gestão da escola, equipamentos e prestação de contas pela internet, projetos, infra-estrutura física e recursos pedagógicos, e articulação direta do MEC, com as escolas públicas por meio de instrumentos e ambientes virtuais online de controle sobre as ações das escolas.

2.4 Como o Plano de Ação Articuladas influencia a gestão da educação básica pública no Distrito Federal?

O PAR apresenta quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviço e de apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos. No âmbito nacional o PAR prioriza o planejamento orgânico sistêmico onde as políticas de inclusão obrigatórias.


No Distrito Federal o PAR priorizou a distribuição e execução das subações na *dimensão quatro* infraestrutura física e recursos pedagógicos que se concentrava um percentual maior de insuficiência no nível de pontuação.

Dessa forma, neste item busca-se relacionar a dimensão um, Gestão Democrática do PAR, apresentada nos quadro 11 e 12 com a estrutura de gestão da educação básica no DF de 2000 a 2013. Na figura 2 vemos o espelho no ambiente virtual do PAR do DF.

A partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as transferências voluntárias de recursos e de assistência técnica do Ministério da Educação (MEC) para a educação básica passaram a estar vinculadas à adesão do Distrito Federal ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração de seu Plano de Ações Articuladas (PAR).

A dinâmica do PAR tem três etapas. Primeiramente é feito um diagnóstico da realidade da educação, seguido da elaboração do plano na esfera do município/estado. A terceira etapa é a 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.

Figura 2 – O Plano de Ação Articulada do Distrito Federal – Dimensão 1



SIMEC PAR

Assessoria Internacional | Escola | Esplanada Sustentável | Gestão de Pessoas | PAR | PAR - Plano de Metas

Indicadores Qualitativos

1. Gestão Educacional
 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino
 1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Estadual de Educação (PEE), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)

Elaborar o Plano Distrital de Educação (PDE) com acompanhamento e avaliação de suas metas, com a participação dos profissionais da educação, gestores e de representantes da sociedade civil organizada.

 1. Elaborar ou atualizar o Plano Estadual de Educação em Prisões e implementá-lo.
 2. Realizar ciclo de debates acerca do Plano Distrital de Educação, envolvendo gestores, profissionais de educação e sociedade civil organizada.
 3. Elaborar e implantar o Plano Distrital de Educação.
 2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Distrito Federal

Elaborar o regimento interno do CEE, estabelecendo mecanismos que levem à participação dos membros no planejamento distribuição de recursos, acompanhamento e avaliação das ações e instituir o conselho de modo que todos os segmentos educacionais sejam representados.

 2. Elaborar regimento interno do Conselho de Educação do Distrito Federal.
 3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE)

Criar e implementar Conselhos Escolares em todas as escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal.

 1. Qualificar os técnicos da secretaria estadual de educação que serão responsáveis pela implantação e fortalecimento dos conselhos escolares.
 2. Elaborar Projeto de Lei para criação e implantação dos Conselhos Escolares.
 3. Sensibilizar e mobilizar os profissionais da educação para a importância da participação efetiva dos Conselhos Escolares na gestão escolar.
 4. Sensibilizar e mobilizar os profissionais da educação para a importância do estreito diálogo entre os Conselhos Escolares e os Conselhos Locais de Promoção da Cidadania e de Cultura de Paz, no sentido de contribuir para a prevenção e o encaminhamento dos casos de violações de direitos na escola;
 5. Ampliar a participação de estudantes e professores de EJA nos Conselhos Escolares.
 6. Incentivar e Viabilizar a formação do Comitê Distrital do Programa Escola Aberta, em parceria com as instâncias envolvidas com o PEA, considerando que este será integrado ao Programa Mais Educação.
 4. Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria estadual de educação e consideração das especificidades de cada escola

Promover a reelaboração do PP de todas as escolas da rede com a participação da equipe escolar, comunidade, grêmio e conselho escolar.

 1. Disponibilizar às escolas da rede materiais que abordem as temáticas da educação integral para subsidiarem a elaboração do projeto pedagógico (PP).
 2. Disponibilizar às escolas de ensino médio da rede materiais que abordem as temáticas da educação integral para subsidiarem a elaboração do projeto pedagógico (PP).
 3. Implantar o Programa para Classes Multisseriadas do Campo, que combina uma série de elementos e instrumentos de caráter pedagógico, social e de gestão da escola, com o objetivo de melhorar a qualidade de desempenho escolar nas classes multisseriadas do campo.
 4. Implementar a utilização das Propostas Pedagógicas no Sistema de Ensino do DF no que diz respeito à Educação Infantil.
 5. Construir coletivamente os PPP, na perspectiva do respeito à pessoa humana em sua integralidade. Participar na construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da SEDF e das escolas.

6. Sensibilizar e mobilizar os profissionais da educação para a importância da educação em direitos humanos nos projetos pedagógicos das escolas, por meio da inserção de temas relacionados aos direitos fundamentais, diversidade e desenvolvimento sustentável de modo transversal no currículo, considerando a realidade de cada comunidade escolar.

7. Organizar eventos em parceria com a Secretaria de Cultura para a divulgação da OP em todas as DRE. Participantes: coord intermediários, coord pedagógicos das escolas, representantes do conselho escolar de cada escola e representantes do grêmio de cada escola, por regional.

5. Existência e ação de organizações estudantis nas escolas de ensino médio da rede

Organizar e fomentar a participação dos estudantes na composição de Organizações Estudantis.

6. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

Encaminhar o processo de escolha dos novos conselheiros, tendo em vista o mandato anterior ter expirado em março de 2011 e publicar portaria de nomeação.

7. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

8. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso

Organizar, criar e constituir o Comitê Local de Compromisso Todos pela Educação observando a XXVIII diretriz do plano de metas do PDE.

1. Criar o Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação.

2. Gestão de pessoas

3. Conhecimento e utilização de informação

4. Gestão de finanças

5. Comunicação e interação com a sociedade

2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Para o Distrito Federal o PAR configura-se como um planejamento da educação em caráter plurianual, ou seja, um instrumento de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública nesta área para um período de 4 anos.

Como o processo do PAR se inicia com o diagnóstico da realidade distrital, os indicadores da dimensão um do PAR, gestão democrática: Articulação e desenvolvimento do sistema de ensino, do Distrito Federal apresentados via SIMEC são evidenciados a seguir.

Os indicadores da dimensão um do PAR para o DF são: existência e avaliação do Plano Distrital de Educação, desenvolvido no Plano de Educação; existência, composição, competência e atuação do Conselho Distrital de educação; Existência de projeto pedagógico, nas escolas, participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria de educação e consideração das especificidades de cada escola; composição do conselho do FUNDEB e do conselho de Alimentação Escolar; Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

a) Existência de Conselhos

O Distrito Federal possui um Conselho de Educação, instituído pelo Decreto nº 171, de 7 de março de 1962 composto por dezoito membros, com mandatos de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente. É um órgão consultivo-normativo de deliberação coletiva e de assessoramento superior à Secretaria de Educação, com a atribuição de definir normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal. O Conselho sempre foi constituído por membros que representam os interesses dos empresários distritais, o magistério oficial e particular bem como os diversos graus de ensino.

O Conselho de Educação do Distrito Federal é responsável pelo acompanhamento da implementação da política local de educação e pronuncia-se para atender a demandas recebidas. De acordo com o Art. 2º do Decreto Distrital 20.551, de 3 de setembro de 1999, além de outras competências que lhe são conferidas pela legislação federal e do Distrito Federal

Art. 2º compete:

I – definir:

- a) normas para organização e funcionamento do Sistema de Ensino do Distrito Federal;
- b) diretrizes para organização administrativa, educacional e disciplinar das instituições educacionais públicas e privadas;
- c) diretrizes sobre supervisão, fiscalização e acompanhamento das instituições públicas e privadas;
- d) critérios para autorização de cursos e outras atividades, credenciamento e reconhecimento de instituições educacionais;
- e) critérios para avaliação da educação no Distrito Federal;

II – aprovar:

- a) matérias relativas à organização, à autorização de funcionamento e ao reconhecimento de cursos e outras atividades, ao credenciamento e ao reconhecimento de instituições educacionais;
- b) políticas, planos, projetos e programas educacionais propostos para a educação no Distrito Federal;

III – emitir parecer sobre:

- a) assuntos e questões de natureza educacional que lhe sejam submetidas pelo Secretário de Educação ou apresentadas por iniciativa de seus Conselheiros;
- b) questões concernentes à aplicação da legislação educacional;

IV – acompanhar a implementação da política de educação do Distrito Federal;

V – assessorar o Secretário de Educação.

Quanto aos indicadores de “Composição e atuação do Conselho do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar”, no Distrito Federal o conselho FUNDEB foi instituído pela Lei Distrital nº 793, em 19 de dezembro de 2008, é organizado na forma de órgão colegiado e tem como finalidade acompanhar a repartição,

transferência e aplicação dos recursos financeiros do FUNDEB do Distrito Federal. Sua composição, de acordo com o Art. 5º; é a seguinte: I - 5 (cinco) representantes do Poder Executivo, sendo três da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, um da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal e um da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal; II - 1 (um) representante do Conselho de Educação do Distrito Federal; III – 2 (dois) representantes de entidades sindicais, sendo um que represente a Carreira de Magistério Público e um que represente a Carreira Assistência à Educação; IV – 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública do Distrito Federal, sendo um pai de aluno do ensino fundamental e um pai de aluno da educação infantil; V - 2 (dois) representantes dos estudantes do ensino médio do Distrito Federal, indicados pela entidade que representa os estudantes secundaristas do Distrito Federal. A nomeação dos membros se dá por indicação ou eleição por parte dos segmentos ou das entidades.

O Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal – CAE/DF, foi instituído pelo Decreto nº 20.281, de 1º de junho de 1999. O órgão é colegiado deliberativo e de assessoramento. O Conselho é composto por representantes do Poder Executivo do Distrito Federal, representantes de professores, pais de alunos e da sociedade civil, com a atribuição de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PEAE/DF, acompanhar e monitorar a aquisição dos produtos, zelando pela qualidade da alimentação escolar, até o recebimento da refeição pelos alunos, receber e analisar a prestação de contas e encaminhar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, comunicar a Secretaria de Educação do Distrito Federal a ocorrência de irregularidades na execução do PEAE/DF.

A participação da comunidade na gestão da escola, especialmente na definição do projeto político-pedagógico, torna-se relevante para a reinvenção da escola. Para garantir a participação dos diferentes segmentos da escola e da comunidade local instituiu-se o Conselho Escolar³³. Os Conselhos foram se

³³ A eleição para o Conselho Escolar e para diretor e vice-diretor das instituições educacionais serão convocadas pela SEDF por meio de edital publicado na imprensa oficial e terão ampla divulgação (Art. 46 da lei nº 4.751/2012). A eleição foi normatizada pela Portaria nº 98, de 27 de Junho de 2012. – DODF 29/06/2012. Para referências a respeito de eleição de diretores ver entre outros: Dourado (1990) e Canesin (1993); Homesland et alii (1989) e Leal & Silva (1987); Heeman (1986) e Gonçalves (1994); Castro & Werle (1991); Werle (1991) sobre RS, SC e PR; Paixão (1994) sobre MS; Mendonça (1987) e Couto (1988); Calaça (1993). Paro (1996) faz uma análise das experiências de eleição no país. Dourado & Costa (1998) identificam as modalidades de escolha de dirigentes escolares nas esferas dos estados e dos municípios das capitais.

construindo como instâncias cada vez mais decisivas para o trabalho pedagógico. No Distrito Federal o envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar e da comunidade local está amparado no Art. 24 da Lei nº 4.751, de fevereiro de 2012, normatiza que cada instituição pública de ensino deve funcionar um Conselho Escolar, com caráter consultivo, fiscalizador, mobilizador, deliberativo e representativo da comunidade escolar. Os membros serão eleitos por todos os membros da comunidade escolar, ou seja, com representação de todos os segmentos: professores, funcionários e alunos, e da comunidade.

Temos um Conselho que foi eleito junto com a eleição de diretor e tem representantes de cada seguimento. O diretor é membro nato, tem representantes de pais, alunos, professores e de servidores. Foi uma eleição democrática. Nossas reuniões ordinárias são mensais, também temos reuniões extraordinárias a qualquer momento que for necessário convocar para interesses da escola. É relevante o Conselho saber de todas as nossas ações. Somos transparentes nesse sentido, de modo que a escola está para ensinar. Se na escola você administra com democracia, com participação e transparência, já há um aprendizado para que a gente possa de certa forma, melhorar nossa nação, nosso país (DE-5).

A escola possui Conselho Escolar. Tenho Conselho de Segurança. Tem todos os seguimentos. O diretor é membro nato, tem o seguimento professor, servidor (auxiliar de educação), tem o seguimento pais e alunos. O Conselho é atuante, inclusive teve eleição o ano passado. Ele está completo com todos os membros de todos os seguimentos [...] Fizemos a eleição de diretores como do Conselho Escolar (DE-3).

Quanto às atribuições do Conselho Escolar do Distrito Federal, a lei 4.751/2012 versa que:

Art. 25. Compete ao Conselho Escolar, além de outras atribuições a serem definidas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal:

- I – elaborar seu regimento interno;
- II – analisar, modificar e aprovar o plano administrativo anual elaborado pela direção da unidade escolar sobre a programação e a aplicação dos recursos necessários à manutenção e à conservação da escola;
- III – garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico da unidade escolar;
- IV – divulgar, periódica e sistematicamente, informações referentes ao uso dos recursos financeiros, à qualidade dos serviços prestados e aos resultados obtidos;
- V – atuar como instância recursal das decisões do Conselho de Classe, nos recursos interpostos por estudantes, pais ou representantes legalmente constituídos e por profissionais da educação;
- VI – estabelecer normas de funcionamento da Assembléia Geral e convocá-la nos termos desta Lei;
- VII – estruturar o calendário escolar, no que competir à unidade escolar, observada a legislação vigente;
- VIII – fiscalizar a gestão da unidade escolar;
- IX – promover, anualmente, a avaliação da unidade escolar nos aspectos técnicos, administrativos e pedagógicos;
- X – analisar e avaliar projetos elaborados ou em execução por quaisquer dos segmentos que compõem a comunidade escolar;

- XI – intermediar conflitos de natureza administrativa ou pedagógica, esgotadas as possibilidades de solução pela equipe escolar;
- XII – propor mecanismos para a efetiva inclusão, no ensino regular, de alunos com deficiência;
- XIII – debater indicadores escolares de rendimento, evasão e repetência e propor estratégias que assegurem aprendizagem significativa para todos.

Desta maneira, o Conselho Escolar torna-se decisivo para o planejamento e gestão. Ele tem como finalidade acompanhar a gestão, buscar alternativas para enfrentar problemas e dificuldades e para implantar e implementar inovações. Essa situação pode ser observada nos depoimentos dos entrevistados, apresentados a seguir:

Temos Conselho Escolar. É formado por pais, professores, alunos e auxiliares da escola. Nosso conselho foi formado este ano 2012. Ele serve de apoio tanto financeiro como todas as discussões são levadas referentes ao processo de aprendizagem, questões administrativas, etc. É um órgão consultivo, deliberativo, de apoio (DE-4).

A escola possui Conselho Escolar. Tivemos eleição no final de 2012, em setembro. É um Conselho articulado, ativo. Tem a participação de todos os seguimentos (DE-2).

O Conselho é composto por 16 pessoas, 4 pais, 4 alunos, 4 assistentes da carreira e 4 docentes mais o diretor . Eles discutem o que vamos fazer, discutem o que é prioridade e eles assinam aquilo que foi comprado decidido dentro da escola (DE-6).

No que concerne ao Conselho Escolar, vários entrevistados ressaltaram sua existência na escola e sua atuação não só nas discussões financeiras, administrativas, mas também nas referentes ao processo de aprendizagem, observe que entre os parágrafos 4 e 13 da Lei 4751, p. 38, não menciona as atribuições do Conselho Escolar. O entrevistado da Liderança Sindical, em seu depoimento, aponta o aumento do trabalho docente.

o diretor vai fazendo, depois ele chega para cada membro do Conselho, principalmente os professores que são maioria, eles assinam e pronto [...] Nós professores trabalhadores em educação, funcionários precisamos estar cientes, entendermos da importância de participar disso. Veja onde estamos esbarrando. Você pega um professor que tem de estar trabalhando 64 horas/aulas por semana, você ainda quer que este professor participe da escola, esteja na associação de pais, esteja à disposição naquele pequeno tempo de descanso que ele quer ficar com a família (Liderança Sindical).

Percebe-se que o Conselho Escolar no Distrito Federal exerce um papel no acompanhamento da gestão, enfatizado pela lei 4.751/2012 bem como na realidade das escolas, conforme o depoimento dos gestores e diretores das escolas

entrevistadas. Isto não quer dizer que ele não sofre os reveses da política local, influenciando os processos decisórios da gestão escolar (MENDES, 2012).

A existência de Conselho Escolar, conforme apresentado na dimensão um do PAR, constitui-se numa efetiva instância de gestão democrática da escola. No entanto, Paro (2001) alerta para o fato que “[...] o Conselho é apenas mais um dos instrumentos de democratização, por isso a vontade democrática deve anteceder-lo e guiar-lhe as ações” (p. 82).

b) Existência de projeto político pedagógico nas escolas públicas

Os diretores entrevistados relataram que a elaboração de projeto político pedagógico - PPP é uma condição para os gestores participarem do processo de eleição das unidades escolares no Distrito Federal.

O PPP tem se sobressaído como um espaço de reestruturação dos caminhos do processo educacional de uma escola, envolvendo seus sujeitos na busca de um avanço qualitativo nos processos de participação.

No Distrito Federal a Lei nº 4.751, de fevereiro de 2012, que dispõe sobre o sistema de ensino e a gestão democrática, no capítulo III, quando fala da autonomia da escola pública, preconiza que cada unidade escolar formula e implementa seu projeto político pedagógico em consonância com as políticas educacionais vigentes e as normas e diretrizes da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Embora promover a gestão democrática na rede de ensino seja uma das diretrizes do Decreto 6.094/2007, visando garantir a participação da comunidade nos processos de melhoria da qualidade da educação, deve-se ter consciência, segundo Gracindo (2009), que os avanços no sentido da democratização das relações no interior da escola são frutos das lutas que se construíram no bojo de toda a sociedade e não terá consistência se for uma democratização delegada pelos que representam o poder do Estado. Como ressalta o representante da Liderança Sindical:

Você precisa mudar a cabeça das pessoas, cultura do gestor público, do prefeito da cidade, ele precisa deixar de achar que é dono do município [...] claro que quanto mais você vai mostrando, trabalhando na perspectiva que a construção coletiva é aquela que pode efetivamente democratizar relações; é aquela que vai no processo formando as pessoas e entendendo melhor o funcionamento do mundo; que vão entendendo que fazer política não é uma coisa somente para alguns iniciados; que o pedreiro, o marceneiro, o professor na hora que eles se sentam para discutir a escola, como a merenda pode ser melhorada, como cobrar do governo a melhoria daquela escola, eles estão fazendo política e começam a descobrir coisas [...] Aquele prefeito, aquele governador, aquele gestor que era tão bonzinho

começa a descobrir que não é tão bonzinho assim, que as coisas podem melhorar. O que significa melhora para o conjunto não significa melhora para ele. A idéia é abrir mão do controle (Liderança Sindical).

Durante as entrevistas perguntamos aos diretores: *sua Escola possui projeto político pedagógico? Como é elaborado na escola? Quem participa?* O DE-1 enfatizou a necessidade do PPP atender as exigências da comunidade, enquanto que o DE-2 ressaltou que ele foi construído e adaptado de acordo com a realidade da escola.

O colégio possui PPP, antes mesmo de eu assumir a direção. [...] Nós elaboramos um projeto primeiro para ser apreciado pela comunidade, porque era uma exigência do processo de seletivo [...] a comunidade referendava a nossa adesão ou não a direção [...] apresentamos o projeto aos professores, a comunidade e fizemos aqueles ajustes para poder ter uma participação mais efetiva da comunidade, mais ativa [...] não somente para dividir a responsabilidade, mas também para poder atender o anseio de saber o que eles pensam e esperam da escola e tentar atender de uma forma mínima possível as exigências da comunidade, a necessidade dela (DE-1).

Sim, a escola possui. É uma condição para os gestores a elaboração do PPP. Ele foi idealizado já há algum tempo. Nós não fazemos todo ano um PPP. Ele já é construído e nós vamos adaptando de acordo com a realidade da escola, com os projetos que deram certo, que temos que aprimorar, e com aqueles, não que não deram certo mas que precisam ser revistos, aprimorados. O PPP a gente vem fazendo alterações todo ano (DE-2).

A gestão democrática dos sistemas de ensino e das escolas públicas se coloca como um dos fundamentos da qualidade da educação, como exercício efetivo da cidadania. E aqui se situa um dos maiores desafios dos educadores: democratizar a gestão da escola e dos sistemas de ensino. Escolas e cidadãos privados da autonomia não terão condições de exercer uma gestão democrática, de educar para a cidadania. A abordagem da gestão democrática do ensino público passa pela sala de aula, pelo projeto político-pedagógico, pela autonomia da escola (BRANDÃO, 2010).

Em sintonia com o pensamento da autora, o DE-2 explicitou como o PPP foi elaborado e que segmentos participaram em sua escola.

Ele é elaborado nos 3 eixos: pedagógico, administrativo e financeiro. Elaborado com todos os seguimentos da escola: professores, carreira assistência, pais, alunos e a participação do Conselho Escolar. Ele é elaborado diante de perspectivas ou de solicitações também que são feitas. Como é a escola? Como é nossa clientela? Quem é o pai desse aluno? Quem é esse aluno? Quem é o professor? De que forma a escola vai trabalhar? Quais os recursos que a gente tem para aplicar? Então a gente não usa a palavra, "eu fiz o PPP", mas "nós construímos o PPP". Todo ano nós temos na escola avaliação institucional. São feitas 2 vezes ao ano, uma no primeiro semestre e outra no segundo. Partindo dessa avaliação a gente também se avalia e vê o que se pode aprimorar no PPP. Porque o fato dele

estar construído não quer dizer que não possa ser alterado. Então, baseado nisso, reunimos com os professores, com os servidores, o pai que vem, ou faz por escrito, ou manda recado pelo aluno, ou telefona. Então o PPP é construído coletivamente (DE-2).

O depoimento dos entrevistados coaduna com o pensamento de Brandão (2010) que compreende o PPP não como um conjunto de projetos, nem um mero documento de diretrizes, mas reflete a realidade da escola, situada em um contexto mais amplo, que pode influenciar e ser influenciado.

O PPP ainda está em construção. Quando eu assumi a escola não tinha o PPP. Aqui tinha muito problema administrativo, pedagógico, disciplinar. Tivemos que arrumar a casa. Agora conseguimos organizar toda a parte pedagógica, administrativa. [...] Agora nós estamos fazendo os projetos, que são elaborados junto com os professores, com a direção e supervisão pedagógica e a coordenação. Nós tínhamos muitos problemas, não tinha PPP, não tinha direcionamento, cada um fazia o que bem entendia. De início nós fizemos um planejamento geral para o ano. Cada professor fez o Plano de Ação Anual (DE-3).

[...] dentro de um PPP que foi construído por todos, onde reunimos os pais, os alunos para colher a contribuição, debater, em 2013 vamos trabalhar respaldados neste PPP, que tem como eixo a questão da cidadania, da diversidade e da sustentabilidade humana que já é um norte promovida pela Secretaria de Estado da Educação. Então de modo que a gente tem seguido o que está preconizado e tem dado certo aqui na nossa escola (DE-5).

Dessa forma em que pese as propostas externas do governo federal o comprometimento dos professores, funcionários, alunos e gestores na tomada de decisões possibilita a autonomia da escola, foi o que expressou o DE-1 quando indagado se as decisões eram partilhadas em sua escola.

São. Tudo o que nós vamos fazer na escola, quer seja a compra de materiais, ou elaboração de projetos, a gente partilha. No caso dos projetos a direção idealiza, até mesmo porque a justificativa é que comunidade não tem tempo, o professor não tem tempo, assim nós da equipe de direção (diretor/vice-diretor, supervisores pedagógicos, coordenador) rabiscamos e rascunhamos os projetos. Depois apresentamos aos professores pegamos as sugestões, passamos para a comunidade escolar, para os representantes, que tem um Conselho Escolar (eleitos também), eles dão também as opiniões. A partir dessas opiniões nós fazemos um documento final, aí colocamos ele em prática e elaboramos um projeto por bimestre. Temos um projeto maior que é a espinha dorsal, que é um projeto que elaboramos para quatro anos, que é originado com os princípios da lei da inserção da cultura afro-brasileira no currículo. Ai pegamos este projeto como piloto. Todos os anos nós subdividimos ele em quatro subprojetos, sempre direcionado para o tema principal, mas todo o projeto bimestral é feito com textos numa culminância no último dia do bimestre, onde os estudantes participam de forma mais ativa com textos, teatro, música qualquer tipo de apresentação que sai de sala de aula (DE-1).

O DE-1 e o DE-3 relataram ainda, que em suas escolas possuíam uma proposta pedagógica escrita onde são relatadas as aprendizagens esperadas para

cada ano/série. No entanto o depoimento do DE-2 enfatizou a sua preocupação com as metas a serem alcançadas porque a escola estava a quatro anos seguidos no primeiro lugar em Ceilândia no IDEB, e o difícil não era manter esta meta, mas continuar elevando. Percebe-se certo grau de pressão sobre a manutenção e aumento da nota. Continua ainda uma prática do ranquiamento dos resultados da avaliação produzida pelas escolas o que caracteriza uma das políticas do Banco Mundial.

A proposta é escrita. Num primeiro momento é discutida e depois colocada num papel. Formulada, ela é repassada aos segmentos em reuniões. Depois a gente faz o encaminhamento a regional de ensino, onde temos uma gerência que analisa e encaminha de volta quando é necessário reformular.

Trabalhamos com metas principalmente quanto a avaliação. O que se espera dos alunos. Temos metas a alcançar. Preocupamos-nos com estas metas a serem alcançadas porque a escola está a quatro anos seguidos, primeiro lugar em Ceilândia no IDEB. Em 2005, 2007, 2009, 2011 nós superamos a meta de 2013 agora que é 4.2, nós somos 4.3

A preocupação nossa, do CEF 26, não é apenas manter, o que é muito fácil, mas continuar elevando e não deixar a “peteca cair”

É um desafio, porque nós trabalhamos com profissionais e cobramos muito. A mudança ela incomoda. Muitas vezes o profissional não está preparado para receber aquela mudança. Vem de uma outra escola. Não que a outra escola não trabalhe, mas tem uma forma diferenciada de trabalhar e as vezes sente a dificuldade de trabalhar, mas com alguns dias já começam a se adaptar ao regime da escola. Não tem jeito é esse método mesmo. Assim temos essa perspectiva do IDEB (DE-2).

A despeito do discurso sobre possibilidade de autonomia percebe-se o clima de pressão e tensão uma vez que a preocupação é manter a nota do IDEB, adaptar os profissionais da escola esta filosofia de um processo contínuo de mudança, apontando assim para um sentido contrário onde a comunidade escolar é cerceada pelas pressões externas, ocorrendo conforme Araújo (2012) um menosprezo a perspectiva da construção coletiva, processual e plural.

Os respondentes incorporaram as propostas do governo e afirmam que trabalham com metas de avaliação, mesmo que isto reduza demais a formação do aluno. Sobre os indicadores: existência de projeto pedagógico nas escolas, participação dos professores e do conselho Escolar na sua elaboração, o DF tem uma longa tradição de conflito e disputas. Aqui no marco legal da Lei 4751 de fevereiro de 2012, e nas legislações anteriores tais como a Lei 4036/07, Lei 247/99 e Lei 957/95 tratavam também com maior ou menor participação, autonomia, pluralismo e transparência, demonstrando um grau de alternância vinculado a

legislação e que existe no Distrito Federal, no sistema muitos conflitos e embates políticos partidários com implicações na gestão das escolas.

A participação, pluralismo, autonomia e transparência são para Araújo (2012), elementos da formação cidadã que ocorrendo no espaço educativo constrói a democracia como prática social, não apenas como algo a ser praticado fora da educação ou, como promessa futura de uma cidadania abstrata que não se realiza de fato, mas como um exercício constante de construção coletiva.

c) Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação

A diretriz nº 28 do Decreto 6.094/2007 estabelece a organização de um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade.

Sobre o funcionamento e composição do Comitê Local Compromisso Todos pela Educação no Distrito Federal, os entrevistados ressaltaram sua relevância. O gestor-4 remarcou que o MEC está nos municípios acompanhando um a um, por meio do Comitê para acompanhar o monitoramento das ações, contudo salientou que a existência e atuação é de colaboração.

[...] quando se chega lá na escola, lá no município a realidade é diferente. Teoria é uma coisa a prática é outra, às vezes pequenas coisas podem impactar negativamente ou o contrário. Então o Comitê está ali para ajudar o município a vencer seus desafios e implementar da melhor forma possível as ações. O papel do comitê é muito interessante. Ele não é uma coisa punitiva, mas colaboradora nessa elaboração e no crescimento do estado e município na elaboração de seu planejamento. O MEC não está aqui como órgão fiscalizador, mas como órgão indutor de políticas e para apoiar o município para que ele possa executar suas ações (Gestor-4).

O Gestor-4 enfatiza ainda que a função do Comitê do Compromisso é fazer a mobilização e o acompanhamento do PAR, conforme descrito nas diretrizes, não se fala em fiscalização, percebe-se estreita visão do gestor ao acreditar que cabe a outros decidir para a escola, sem a participação da escola.

No caso do DF, com relação a instalação do Comitê optou-se por um trabalho conjunto, ainda que com forças sociais heterogêneas e plurais conforme o depoimento do Gestor-5, tem representação da comunidade e dos professores, o que também foi reforçado pelo Gestor-6.

A equipe local do PAR é formada por representantes de cada subsecretaria da Secretaria de Educação e do próprio gabinete do Secretário. Há uma

gerência do PAR em cada área, o que nos leva a fazer a articulação. No Comitê o Secretário colocou as ações junto com Fórum de Educação (Conae). Para não se ter dois grupos o Fórum vai funcionar como Comitê no DF. A primeira reunião foi no final do ano de 2011, buscou-se convidar os representantes, em fevereiro (2012) houve a primeira reunião. A idéia neste momento seria de fazer encontros mensais (Gestor-6).

Assim, no que concerne ao indicador existência e atuação do Comitê Local do Compromisso, a Secretaria de Estado de Educação do DF organizou o seu Comitê distrital cuja atribuição é o acompanhamento e o monitoramento do PAR, bem com a realização da Conae 2014. Além disso, organizou a Equipe do PAR que tem a responsabilidade de articular com este Comitê para assegurar a elaboração, execução, monitoramento e avaliação das ações para o alcance das metas do PDE e melhoria da qualidade da educação e consequentemente das metas do IDEB para o Distrito Federal.

d) Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Distrital de Educação

Na dimensão um do PAR, o Distrito Federal não dispõe de Plano Distrital de Educação, isto revela a contradição entre o dito na Lei e o que foi realizado, contudo a Lei 4751/2012 já ordena no art. 11 e art. 56 a realização de discussão sobre o plano de educação do DF, como pode ser observado:

Art. 11. A conferência Distrital de Educação debaterá o projeto do Plano Decenal de Educação do Distrito Federal, a ser encaminhado para apreciação pelo Poder Legislativo, nos termos do Plano Nacional de Educação, com a finalidade de definir objetivos, diretrizes e metas para a educação do Distrito Federal.

Parágrafo único. A Conferência Distrital de Educação, que precederá a Conferência Nacional de Educação, será organizada por comissão instituída especificamente para este fim, pela SEDF, a qual contará com a participação de agentes públicos e entidades da sociedade civil e terá sua programação, temário e metodologia definidos em regimento interno.

Art. 56 Até seis meses após a publicação da lei que instituir o Plano Nacional de Educação, realizar-se-á a Conferência Distrital de Educação.

As dificuldades para gerar consensos explicam a não existência de plano no Distrito Federal onde as disputas políticas partidárias e sindicais são marcantes.

As entrevistas com diretores de escolas e gestores evidenciam que o PAR possibilitou um planejamento racional da Secretaria de Educação do DF com diversos setores não conversavam e continuam não conversando. Duas das respostas enfatizam o planejamento como o aspecto mais significativo do PAR.

Eu acho que o PAR é educativo. Muitos municípios nunca tinham feito planejamento. O próprio MEC teve que se organizar, porque ele não conversava um setor com outro (*sic*). Numa mesma secretaria cada um faz uma coisa. Hoje eles estão mais moderados. Eles pedem com mais

racionalidade [...] A análise que foi feita agora da parte financeira de mobiliário praticamente, não teve que cortar nada pra cada município, porque eles pediram a necessidade e a necessidade atendia os critérios de atendimento que nós tínhamos planejado. Até um dado percentual da rede nós podemos atender. Praticamente atendemos todo mundo naquilo que pediu. Mesmo com a troca de gestores e tudo, em muitos municípios você vê que eles estão aprendendo, já estão sendo mais racionais, estão vendo suas necessidades, não estão atirando para tudo quanto é lado (Gestor-4). Foi muito interessante ver cada área da Secretaria pensando e planejando para quatro anos. O levantamento feito com a equipe da professora Regina Vinhaes foi o que nos deu suporte para fazer a inserção do diagnóstico no PAR. [...] Nós vimos aqui também nesse levantamento nas áreas de cada subsecretaria que as ações eram aplicadas de modo isolado. Não havia nenhuma ligação de interesse dentro da própria casa. Quando a gente começa a chamar as pessoas para planejar conjuntamente, a gente vê que poderia estar trabalhando melhor (Gestor-6).

No entanto, em contraposição, o representante da Liderança Sindical ponderou que o PAR veio no bojo do PDE foi elaborado pelo Governo e sua assessoria e não houve debates fora dos espaços institucionais do Ministério da Educação. Todavia, quando questionado sobre sua opinião sobre o PAR, ressaltou:

Eu acho que ele é um programa interessante porque ele ataca estas questões dos municípios mais carentes e um outro dado que ele se propunha a dar um apoio técnico, inclusive ensino, a preparar projetos e não é um programa que a prefeitura chega lá e pede dinheiro, ela tinha que apresentar uma proposta para ser discutida e avaliada [...] Acho que é um caminho bom para melhorar a qualidade do ensino, agora precisa de um forte acompanhamento principalmente do MEC na base onde ele está sendo feito porque existem as dificuldades naturais da grande maioria das prefeituras, se nós tirarmos as capitais e somarmos a uns 300 municípios, somente estes, dos 5.560 e pouco, somente estes tem condições técnicas de elaborar um bom projeto, tem conhecimento técnico para isso, mas muito dos outros precisam de apoio para fazer (Liderança Sindical).

Aqui se evidenciam algumas ambigüidades: a) induz mais racionalidade na Secretaria de Educação e nas escolas; b) articula os programas e ações entre escola, secretaria e Ministério da Educação; c) os órgãos municipais sofrem com a precariedade administrativa e financeira; d) insuficiência e despreparo de pessoal para a implantação efetiva do PAR.

Percebe-se que embora tenham sido constatados avanços em relação à gestão, todavia pelos relatos dos entrevistados, existe um grau de fragilidade: deficiência de recursos humanos capacitados e precariedade administrativa, que precisam ser considerados e superados para o aperfeiçoamento desse mecanismo, no âmbito do sistema do Distrito Federal.

Portanto, constata-se que o PAR influencia a gestão da educação no Distrito Federal pois: a) tenta desenvolver uma articulação entre a política macro do governo federal as políticas educacionais desenvolvidas na rede de ensino distrital;

b) busca realizar ações integradas, mas permanece um excesso de burocracia e distanciamento entre as decisões externas que pressionam escolas, professores e gestores levando-os ao produtivismo; c) os recursos e ambiente virtual são facilitadores, mas os aspectos pedagógicos estão restritos ao conteúdo dos testes nacionais; d) ordena, sistematiza e direciona a escola em estreita ligação com interesses do mercado; e) cria simulacros de gestão democrática, dificulta e confunde a própria escola; f) forçam práticas que descaracterizam a escola como instituição formadora assemelhando-os como empresas.

Pode-se afirmar que a presença de elementos técnicos e instrumentais de gestão apontam traços de descentralização administrativa e envolvimento parcial dos diretores e professores não são suficientes para que seja garantido o viés democrático e melhoria na qualidade da educação.

* * * * *

Este capítulo procurou desvelar como a política de planejamento viabilizada pelo PDE e PAR incidiram na gestão da escola e como as ações e mudanças na gestão do sistema estão longe de melhoria na qualidade na educação básica pública.

No âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação articula a gestão ao IDEB serve como instrumento entrelaçados de medida para auferir qualidade na educação básica pública.

Percebe-se também que o PAR favoreceu a retomada racional instrumental do planejamento sintonizado com: a) uma qualidade da educação e voltada para eficiência e produtividade; b) busca de formas de assemelhar escolas às empresas, em que pese a voz contrária dos trabalhadores em educação.

Mas contraditoriamente percebe-se, também, que este modelo de gestão está baseado numa racionalidade tecnocrática focada no controle e na mensuração dos resultados, baseado num sistema de valores e de interesses nacionais e internacionais. Uma vez que a educação torna-se área de interesse primordial do mercado empresarial internacional subordinada a uma teoria padronizada de desenvolvimento econômico.

CAPÍTULO 3

A gestão da escola sob a lógica da dimensão um do Plano de Ação Articulada no Distrito Federal

A tentativa neste capítulo é buscar apreender, num processo em constante movimento, se esforçando para aproximar-se do contraditório, de que forma a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam nas políticas de gestão do sistema do DF.

Desta maneira, propomos analisar a visão dos diretores e gestores sobre o PAR do Distrito Federal. Para tanto este capítulo está organizada em torno de itens-chaves do roteiro de entrevista colhida no conjunto dos depoimentos. E propusemos as seguintes questões (i) a adesão do DF ao PAR melhorou a qualidade da educação básica, medida pelo IDEB? Em que direção? (ii) O PAR ajudou a melhorar a qualidade na educação?

3.1 A Adesão e articulação orgânica do PAR reordenam as práticas no sistema e nas escolas públicas?

O Plano de Ações Articuladas, agora na sua segunda etapa, foi criado com o objetivo de favorecer a descentralização das ações educacionais, via planejamento mediante um desenho institucional que produz incentivos para que os governos subnacionais assumam a gestão das políticas educacionais.

No entender de Fonseca e Ferreira (2011), tal como aconteceu com a política do Fundef e Fundeb, as estratégias de indução para a gestão da política educacional, utilizada pelo governo federal, fomentaram a expansão da oferta de ensino e a municipalização. Essa estratégia foi eficiente para a gestão local, pois disseminaram promessa de resultados vantajosos.

Na tentativa de compreender os mecanismos e formas de gestão na educação percebe-se a intervenção do Estado nesta área e as alterações que decorrem da introdução de novas regras e modos de administração educativa. (BARROSO, 2006). Em muitos casos essas regras não são conhecidas por aqueles que estão na gestão da escola, mas sua influencia é efetiva e praticada.

O depoimento do DE-6 e dos diretores 1, 2 e 3 expressam o pequeno conhecimento do Plano de Ações Articuladas, mas percebe-se sua influência na

gestão escolar, quando indagados se conheciam o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de ações Articuladas.

Estou aproveitando para aprender o PAR. Pelo que li dele é um programa extremamente significativo que tem como pretensão criar e desenvolver política pública para a melhoria da formação de profissionais e da qualidade da educação nos estados, municípios e no Distrito Federal (DE-6).

O PDE eu conheço, mas o PAR não tenho muita familiaridade (sic) (DE-1).

O PAR não. Nós temos o PDE na escola. O PDE na escola foi um projeto, um plano que veio para dar um subsídio, mais um reforço, um apoio pedagógico, financeiro para as escolas (DE-2).

Eu conheço o PDDE e o PDE, o PAR não (DE-3).

Esta realidade evidencia os limites que circundam as decisões do PAR e a gestão da escola pública, pois ela integra um universo de relações mais amplo e os diretores pouco conhecem.

Nesse sentido, a escola vem cumprindo um papel de relevância na disseminação da cultura do individualismo, própria do privado, no sentido de produção de mão de obra realizável no mercado. (SAVIANI, 1999; FRIGOTTO, 2009). Entendemos que a educação, por si só, não pode reverter às determinações econômicas e políticas que se dão em decorrência das políticas sociais do Estado, mas destacamos que a aprendizagem de conhecimentos, valores e atitudes quando se dá num processo de construção democrática, num contexto social onde as crianças se diferenciam e se assemelham de acordo com seu desenvolvimento real, isto sim pode ser transformador.

O gestor-4 reconhece que a elaboração do PAR nem sempre foi uma construção coletiva em que fosse observado o seu entrelaçamento com outros espaços e setores da sociedade, “o ideal é que tenha representantes da escola neste grupo”, mas ficava a cargo da Secretaria de Educação esta definição.

Sabe-se que, em 2007 o governo federal divulgou o Plano de Desenvolvimento da Educação também dispôs sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação³⁴ por meio do Decreto nº 6094/07, em regime de colaboração com os municípios, Distrito Federal, estados. O Plano integra o conjunto de metas e ações para a educação básica e nele encontra-se a

³⁴ O Compromisso mobiliza o MEC, o Consed e a Undime. Também participam várias organizações, entre elas o Instituto Ayrton Senna, Instituto Pão de Açúcar, Instituto Itaú Cultural, Fundação Bradesco, Fundação Roberto Marinho, Instituto Gerda, Unicef, Unesco, além de secretários estaduais e municipais de educação – Fonte: <http://portal.mec.gov.br> Notícia: Empresários lançam Compromisso Todos pela Educação, repórter Flavia Nery. Acessado em 13/12/2012.

proposição do PAR.

[...] o Ministro lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, naquele período ficou definido que os municípios fariam um diagnóstico da situação educacional e o MEC, a partir de um Plano de ações e sub-ações, assim chamado PAR, ele iria apresentar sua proposta para o MEC, para que o MEC apoiasse técnica e financeiramente o município. A ideia era atender aqueles municípios que tinham mais dificuldades e que muitas vezes não tinham condições de apresentar seus projetos para o MEC na forma que eram solicitados. Aqueles projetos pontuais, quem sabia fazer projetos, faziam e ganhavam tudo, quem não sabia não ganhavam quase nada. Para isso foi criado um indicador nacional, que não havia. Então foi criado o IDEB. A partir da aplicação do cálculo do primeiro IDEB definiu-se os municípios prioritários para atendimento. Os mil piores resultados foram pegos (Gestor-4).

Para o entrevistado da Liderança Sindical tanto para o PAR quanto para o PDE, nota-se falta de discussão nos espaços fora do governo, mas ressaltou que o PAR ajudou a melhorar a qualidade da educação das escolas com menor IDEB, contudo não disse como. Ele também resalta ainda a necessidade de um forte acompanhamento na base.

Todavia é preciso considerar que o PAR tem promovido uma articulação sistêmica e orgânica, pois ao descentralizar o planejamento possibilitou um contato mais concreto com as realidades educacionais das redes de ensino e das escolas, garantindo via SIMEC a transferência do recurso à esfera local.

O PAR vem no bojo do PDE. Naquele momento que se pensou o PDE no MEC nós tivemos muitas críticas ao PDE principalmente pelo fato dele não ter sido algo discutido com as pessoas envolvidas [...] Agora precisa de um forte acompanhamento, principalmente do MEC, na base onde ele está sendo feito, porque existem as dificuldades naturais da grande maioria das prefeituras [...] O PAR não é tão difícil, pois está no computador via SIMEC, mas mesmo assim ele precisa ser acompanhado, os problemas precisam ser corrigidos e isso cabe ao MEC (Liderança Sindical).

No excerto acima, destacamos as tensões decorrente da adesão. Ao mesmo tempo em que prevalece uma determinação vinda das instâncias superiores, os envolvidos reinventam e reajustam novas formas de atender decisões que não são suas, mesmo que estejam em dissonância com seus interesses, valores e princípios.

Posição crítica encontramos em Camargo, Pinto e Guimarães (2008) que afirmam que o PDE foi uma encomenda ao MEC para realizar algo semelhante ao PAC (p. 822), num contexto da política nacional, onde era oferecido ao Estado planos para cada setor, com uma características econômicas marcante, sendo necessário um para a área de educação. Como o PAC era mais conhecido e

inspirou outros em diversas áreas tais como cultura, ciência e tecnologia, saúde o PAC da Educação seria o PDE.

A perspectiva de Nascimento (2007) guarda afinidade com o pensamento de Camargo, Pinto e Guimarães (2008) quando afirma que a principal razão do PDE seria a promoção do desenvolvimento econômico, como parte de “uma febre de desenvolvimento” presente na história brasileira e o compara com o PAC em que o governo brasileiro sintetizou suas proposições de intervenção no campo econômico e social e na área educacional, no PDE, expresso no Compromisso Todos pela Educação.

Sobre o financiamento do PDE Camargo, Pinto e Guimarães (2008) ressaltaram que a despeito das tentativas do MEC em apresentá-lo como um todo orgânico, ele estava diluído em uma série de decretos e portarias e mencionaram o Decreto nº 6.094/2007, como o primeiro registro legal, “mas curiosamente o documento não fazia referência explícita ao PDE” (p.827). Concluem que o PDE foi lançado objetivando mais o marketing político do que na viabilidade financeira, que faltava sintonia entre a agenda meramente retórica e o estabelecimento das condições efetivas para que as ações propostas se tornassem realidade, criticaram o fato do PNE (2001) não ter sido levado em conta, mas sim o “furor avaliatório” (p.831) e este foi o mais questionado

[...] mecanismos de avaliação centrado no desempenho dos alunos como forma de estimular a qualidade da educação e estabelecimento de condicionantes para o repasse de recursos aos governos subnacionais, mediante metas previamente acordadas (CAMARGO, PINTO e GUIMARAES 2008, p.830).

Para Fonseca e Ferreira (2011) o planejamento instituiu-se no Brasil desde o período Kubitschek. Na área de educação foi adequado às metas do desenvolvimento e as influências internacionais, em especial aquelas do Banco Mundial (1995,1999 e 2011). Com a instituição do PDE, o Ministério da Educação desejava integrar um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, sendo seu instrumento jurídico o PAR, que se constitui como um plano estrutural de longo prazo e pressupõe a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais.

[...] o PAR como uma das políticas que pode ser estruturante de um modelo novo de educação, que se busca construir com a elaboração de um sistema nacional de educação que articule os diversos sistemas, sem pasteurizar, mas que articule e que ofereça qualidade, tanto para os alunos do

Amazonas como dos alunos do Rio Grande do Sul, São Paulo, do Nordeste. Isto é caro. [...] Isso precisa de financiamento. [...] O PAR ainda é feito no regime de colaboração, portanto é um ato de vontade política. O fato de nós termos uma República Federativa, esta estrutura de formação do Estado Brasileiro, nos leva a possibilidade de termos 5.565 municípios. Uns dizem que são 5.565 outros dizem que são 5.564 e outros 5.567. Você vê como é a situação, nós não sabemos quantos municípios são! O PAR pode alavancar isso aonde ele vier a ser aplicado e venha a ter o acompanhamento necessário, tanto da comunidade como do governo que é o financiador disso, eu acho que ele pode melhorar (Liderança Sindical).

O entrevistado da Liderança Sindical, em sintonia com o pensamento de Dourado (2007a), defende a necessidade de ser rediscutido o regime de colaboração³⁵, considerando os rumos da política educacional, pois existe a superposição e um alto grau de fragmentação de ações e programas.

[...] devido aos contornos assumidos pelas políticas em curso, a análise das políticas educacionais e de sua inflexão na área de gestão implica, certamente, rediscutir a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, a fim de estabelecer novas bases de financiamento à educação básica e o incremento do percentual de recursos destinados a esse nível de ensino (DOURADO, 2007a. p.939).

O planejamento instrumental racional foi o foco do depoimento do gestor-4 e seguintes quando indagado sobre como a adesão ao PAR influencia o sistema de ensino. Ele ressaltou a diferença entre a primeira fase (2008-2011) e a segunda (2011-2014), mostrando o avanço ocorrido, mesmo quando há troca de gestores predomina um grau de racionalidade.

Eu acho que o PAR é educativo. Muitos municípios nunca tinham feito planejamento. O próprio MEC teve que se organizar, porque ele não conversava um setor com outro. Numa mesma secretaria cada um faz uma coisa.

Por exemplo, em um município poderia ocorrer um evento com um setor de uma secretaria, no mesmo dia outra secretaria ou outro setor marcava também outro evento. Eles ficavam enlouquecidos. Os secretários, os prefeitos as vezes vinham a Brasília e tinham que circular em dois eventos ao mesmo tempo [...] Então os primeiros planos são uma coisa de louco. Pede tudo, por exemplo, formação.

Na primeira etapa, formação iniciou no PAR, porque não tinha outro instrumento, depois foi para a plataforma Freire. Mas ele tinha 10 professores na rede. Ele pedia 10 vagas para matemática, 10 vagas para português, 10 vagas para ciências, para geografia. Qual seria o professor que daria aula? Não tinha como. Você via a anciã pedir tudo para ver se ganhava alguma coisa. Hoje eles estão mais moderados. Eles pedem com mais racionalidade.

A análise que foi feita agora da parte financeira de mobiliário praticamente não teve que cortar nada pra cada município, porque eles pediram a necessidade e a necessidade atendia os critérios de atendimento que nós

³⁵Ver trabalho de CURY (2008); SAVIANI (1999), documento final da CONAE 2010 e documento de referencia da CONAE 2014-PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração, dentre outros.

tínhamos planejado.

Até um dado percentual da rede nós podemos atender. Praticamente atendemos todo mundo naquilo que pediu.

Mesmo com a troca de gestores e tudo, muitos municípios você vê que eles estão aprendendo, já estão sendo mais racionais, estão vendo suas necessidades, não estão atirando para tudo quanto é lado (Gestor-4).

Nessa mesma linha, o gestor-6 sinalizou o planejamento instrumental racional no andamento das ações da Secretaria do Distrito Federal.

O PAR contribuiu para a articulação do planejamento. Nós temos na estrutura de formação do PAR uma equipe local, que se chama equipe local do PAR, que possui representantes em cada setor da Secretaria de Educação. Temos do Gabinete, e cada subsecretaria e da SUDEB – Subsecretaria de Educação Básica, lá cada coordenação pedagógica tem seu representante na equipe local do PAR. Quando cada área pretende fazer, por exemplo a formação do seu profissional dentro daquela área, eles percebem que precisam contar com nossa escola de aperfeiçoamento. O que antes cada um estava fazendo isoladamente começa a fazer de forma interligada. Então ajudou muito. A própria equipe local percebeu que precisava dialogar para funcionar mais efetivamente e captar recursos. Porque nós podemos ter recursos do MEC/FNDE ou assistência técnica, mas nós percebemos que o GDF precisa se apropriar daquela ação (Gestor-6).

Com relação a grau de racionalidade que o PAR oferece à realidade da escola, Silva (2004) pondera sobre a tentativa de ordenamento administrativo sem que isso signifique efetivamente mudanças.

Os agentes escolares estão assimilando a racionalidade do planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, finalidades que são pensadas por agências externas à escola, o que implica que os professores não são considerados sujeitos capazes de pensar a escola e o trabalho que ali realizam. Desse modo, distanciam-se de uma gestão em que os princípios, objetivos e atos sejam decididos e assumidos coletivamente como requer um projeto de fato autônomo emancipatório (SILVA, 2004, p. 118).

Dessa forma o planejamento instrumental racional entendido como um processo amplo de formulação de planos, operacionalização e avaliação que expressa modos de pensar e fazer, não pode desconsiderar o sistema sociocultural no qual está envolvido, devendo considerar os fatores internos e externos que o cercam, os quais dependem de negociações e acordos que articulam os interesses dos membros ou grupos sociais envolvidos neste processo (FERREIRA e FONSECA, 2013).

Os depoimentos acerca do processo de adesão ao PAR podem ser divididos em dois grupos, os que trabalham no sistema advogam uma visão mais instrumental racional do processo, gestor-4 e gestor-6; os diretores afirmam que ele contribui para organizar os registros das escolas.

Para aprofundar a reflexão indagou-se aos gestores e diretores: *na sua visão como ocorreu o processo de elaboração do PAR?* A esse respeito enfatizaram o gestor-4 e o gestor-6 a consistência da segunda fase (2011-2014) em relação da primeira (2007-2010),

[...] a gente tem relato de alguns municípios que quando elaboram o primeiro PAR pediram tudo, mas foi nesta segunda etapa que eles conseguiram fazer um PAR mais consistente, que apresentaram para sua rede, naquele momento de capacitação de professores em janeiro, então eles apresentaram aquele novo plano para esse segmento. Na verdade na elaboração tem representação da escola, pode ter representação de conselho escolar, de diretor, de professores. Isto é uma decisão dos municípios, mas apresentar para a rede inteira para que ela assuma esse compromisso de melhorar a educação, porque muitas ações que são das Secretarias na verdade elas atingem a escola. (Gestor-4).

Já estive na gestão escolar, na regional de ensino do Plano Piloto e agora na gerencia do PAR. Iniciei o ano passado (2012) e já peguei este processo andando. Mas na gestão de ensino também acompanhei o trabalho de diagnostico, que é tão importante. Fazer a captação de quais são seus interesses de transformar isso num plano. Foi muito interessante ver cada área da Secretaria pensando e planejando para quatro anos. [...] vimos nesse levantamento nas áreas de cada subsecretarias que as ações eram aplicadas de modo isolado, não havia nenhuma ligação de interesse dentro da própria casa. Quando a gente começa a chamar as pessoas para planejar conjuntamente a gente vê que poderia estar trabalhando melhor (Gestor-6).

Contraditoriamente, o DE-4 e o DE-6 relatam seu desconhecimento do PAR e a relação com a escola, já o DE-5 enfatiza o planejamento e na organização da escola.

[...] nós tivemos conhecimento do Plano já pronto. A participação direta da escola não, só os dados da escola que foram passados para a regional, que devem ter sido repassados, devem ter contribuído para a elaboração (DE-4).

O que nós sabemos do Plano é que ele faz parte do PDE Plano de Desenvolvimento da Educação do Governo Federal, do Compromisso Todos Pela Educação onde Estados e Municípios aderem. Esse Plano para elaborar um Plano de Metas que se denomina PAR e que o DF aderiu e que a gente vem acompanhando e vendo acontecer às ações desenvolvidas que consiste na construção de mais escolas, na implantação da escola de tempo integral, formação de professores, aqui no nosso caso desenvolvidos pela EAPE – Escola de Aperfeiçoamento de Profissionais da Educação [...] antigamente na educação as coisa eram muito soltas, um ia para um lado e para o outro. Hoje está tendo uma organização (DE-5).

Com relação ao PAR dentro da escola é algo que conheço pouco. Eu estou na direção a 4 meses, na eleição gestão democrática. Sei dos programas da escola, sei que o PAR tem a intenção de promover a escola aberta, PROINFO e o mais educação, escola integral e os projetos do governo federal que são extremamente significativos para a educação (DE-6).

Diante de tais depoimentos, notamos que, apesar de os gestores do nível central ter informações sobre o PAR, os diretores que estão nas escolas informam conhecer pouco, existindo assim, um grau diferenciado de conhecimento sobre a elaboração do Plano, mas, como relata o Gestor-4, mesmo não sabendo sobre o PAR ele atinge a escola.

Nota-se que existe um processo contraditório em que, ao mesmo tempo se descentralizam algumas ações para o nível local, mas elas não são conhecidas por aqueles que a executam, no entender de Cabral Neto (2011) mera transferência de atividades concebidas no nível central e que devem ser executadas pelas instâncias hierarquicamente inferiores do sistema.

Assim, aderir ao PAR não significa que foram geradas as condições que favoreçam o diálogo no processo de descentralização da gestão, ao contrário a criação de mecanismos de articulação com as outras instancias do sistema são meros controles para que sejam ampliadas as possibilidades de alavancar patamares desejados pelos governos e acordos internacionais.

Ainda perguntamos *Como os gestores percebem a receptividade dos programas do PAR na escola?*

Claro que as escolas têm boa vontade, tem interesse em ter esses projetos. Só que tem problemas. A escola de tempo integral. Ela tem sido aplicada em alguns locais causando problemas para os trabalhadores. Quem vai trabalhar as 8 horas com os alunos? Como é a jornada do professor dentro dessa escola? Como serão contratadas as pessoas para atuarem em áreas como teatro? Em que áreas de esporte?

Se não será uma contratação precarizada, que nós não concordamos, nós achamos que os profissionais que vão atuar têm que ser respeitado do ponto de vista da profissão.

Acho que são programas que pra nós tem uma questão muito importante. Eles precisam ser debatidos com a comunidade onde vão ser feitos. Porque se não forem debatidos, e como aqui a proposta é de democratizar a educação, a gestão. Se não for, ele vai criar problemas tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista de política local (Liderança Sindical).

A receptividade é bastante positiva [...] Imagine que nós temos uma comunidade, como lhe falei que vem do assentamento do Sol Nascente e essa comunidade tem acesso à aula, reforço escolar, alimentação, ao lazer, esporte aqui no programa escola integral (DE-6).

Em minha opinião muitas escolas não conhecem ainda o PAR. Alguns já ouviram falar, mas muitos não sabem. Eles recebem equipamento, mas não sabem que é via PAR. Eles acreditam que é uma compra da Secretaria de Educação.

As regionais já sabem, já tem conhecimento que vem através do PAR, mas as escolas acham que não (Gestor-5).

Com relação a escola propriamente dita, não temos ainda os dados de quais sabem sobre o PAR. Agora em fevereiro foi que os equipamentos começaram a chegar às escolas, mas não posso dizer se eles sabem que

estes equipamentos estão vindo pelo PAR, não tenho essa informação (Gestor-6).

O problema é que quando chega uma compra dessa, muitas escolas não tem a compreensão que é necessário o desejo político local. Eles dizem: não isso é mandado direto do MEC. Não compreende que necessita o desejo político para aderir ao PAR, com uma organização interna que viabilize essa transição entre o macro que é o MEC com o mundo micro que é a escola (Gestor-7).

Em linhas gerais, constata-se novamente uma política de cima para baixo, marcada pelo desconhecimento e incertezas ao PAR. Ele possibilitou um diagnóstico sobre a educação o que favorece o planejamento da Secretaria de Educação do Distrito Federal e ordena algumas ações nas escolas, note que os diretores não conhecem o PAR, mas cumprem regras e ordenamentos decorrentes dele.

Pelo PAR as transferências de recursos do Governo Federal para Estados e Municípios estão condicionadas, razão pela qual todos os entes federados aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Mesmo que inicialmente estivesse desenhado apenas para os 1.200 municípios com valores mais baixos no IDEB, “os apoios e convênios acabaram se generalizando para a quase totalidade dos municípios e para redes estaduais, pois dinheiro novo, mesmo pouco, sempre ajuda” (PINTO, 2009, p. 328).

Nessa mesma linha, o gestor-6 ressalta que os recursos aliviam os problemas físicos nas escolas quer sejam na sua própria estrutura de construção, quanto para reposição de carteiras, cadeiras e equipamentos, no entanto os diretores ao receberem os materiais não conseguem ver as concepções que trazem o PAR.

[...] A chegada de qualquer recurso para a escola é bem vinda. A escola fica aguardando. Eu quando estive na gestão da regional, quando ia visitar as escolas para trabalhar a questão da gestão, aquela escola não queria tratar disso, mas mostrar os problemas físicos existentes. A falta de cadeira, carteira, problemas de construção, o caos na estrutura física. Para a escola estar recebendo cadeira, carteiras diferenciadas para alunos e professores, tabletes, transporte escolar. Isso será muito bem recebido pelas escolas (Gestor-6).

As quatro dimensões do PAR no Distrito Federal foram classificadas nas análises do Sistema de Informação do Ministério da Educação - SIMEC como satisfatória, no período de realização do diagnóstico da situação educacional.

O Distrito Federal, de acordo com os dados, encontra-se em situação satisfatória, recebeu notas 3 e 4 indicadores das áreas. Entretanto, cabe ressaltar que

o percentual maior de insatisfação encontra-se na área de infra-estrutura física e recursos pedagógicos, onde as ações do PAR foram centradas.

A falta de condições estruturais para atender os projetos que são propostos pelas Secretarias sem a participação dos professores das escolas tem sido constante, como menciona o entrevistado da Liderança Sindical.

Do ponto de vista técnico você pode fazer um projeto na Secretaria de Educação de um Município para uma determinada escola e chegando lá você descobre que a escola não tem condições para executar aquele projeto. Isso acontece quando a escola não foi envolvida. Você faz um projeto geral e depois vê que não cabe naquela escola (Liderança Sindical).

Assim percebe-se que recursos financeiros e as condições de trabalho são recorrentes e sabemos que se não houver um aporte de recursos adequados para área, embora alguns afirmem que o problema não são os recursos, mas a má gestão dos mesmos³⁶, certamente não teremos uma escola com e de qualidade social.

Todavia Camargo, Pinto e Guimarães (2008) afirmam ser imperativo acabar com o chamado engodo midiático de que os recursos existem, mas são mal administrados, sendo necessário enfrentar concretamente as questões relativas ao financiamento da educação dentro do contexto mais amplo das relações tributárias, com o combate a sonegação, controle social, explicitar os recursos destinados e colocar a educação como prioridade nacional. Além de rever o projeto pedagógico para meninos e meninas que estão chegando nas escolas públicas, uma geração que nasceu no mundo com as tecnologias.

Deste modo podemos afirmar que a adesão ao PAR reordena as práticas de gestão no sistema e nas escolas pública em direção a uma concepção de educação restrita e utilitária consoante com os interesses empresariais e novas formas de regulamentação se instalam a cada troca de equipe e cada vez mais estabelece metas de qualidade de longo prazo, similares aos indicadores do PISA e OCDE.

³⁶ Mailson da Nóbrega, em reportagem a Veja de 24 de julho de 2013, afirma que o problema da educação não é falta de dinheiro, a educação brasileira, no seu entender, precisa de uma revolução gerencial e de prioridades, gastando melhor os recursos disponíveis.

3.2 - Elaboração e implantação do PAR no Distrito Federal

Desde a inauguração da Capital no Distrito Federal, a gestão da escola pública é tratada com disputa entre as forças locais, ora com um foco mais democrático e participativo, ora mais centralizador e impositivo, muito ligado à posição partidária do Governo local.

No período de 1962 a 1989 o Conselho de Educação do Distrito Federal, instituído pelo Decreto 171, de 7 de março de 1962, com conselheiros indicados pelo governador, era a principal instituição orientadora e reguladora das atividades educacionais³⁷. A regulamentação da educação local ocorreu especialmente a partir de 1990, quando foi estabelecida a Câmara Legislativa Distrital.

No período de 1995 a 2010, segundo Mendes (2012) constatou-se no Distrito Federal um movimento de alternância entre forças políticas partidárias e econômicas à frente do governo. Nesse contexto, em 2007, o Governo Federal lança o PDE e o Compromisso Todos pela Educação. O Distrito Federal aderiu ao plano lançado pelo Ministério da Educação, sendo tratado como estado, mas tendo as particularidades de município por atender educação infantil, assim, em certos momentos abarca as discussões de município, e em outros se trabalha no atendimento como estado.

Para o PAR o DF é considerado Estado, mas tem ensino fundamental e ensino médio. O DF cuida dos dois, assim até na deliberação de recursos é diferente (Gestor-5).

Considerando esta especificidade do Distrito Federal, o Gestor-5 relata como foi a implantação do PAR.

Teve dois momentos com o PAR. O primeiro no final de 2007 quando o DF assinou o Acordo com o MEC de cooperação. Nós tivemos um treinamento, eu era do ensino fundamental, da Diretoria de Ensino Fundamental. Nós fizemos o treinamento e começamos a fazer o diagnóstico do PAR. Em 2008 ficou parado no DF. Então eu fui chamada novamente em dezembro de 2011 para voltar a trabalhar com o PAR.. Ela fez reuniões com varias subsecretarias, onde cada um foi dando, dentro do diagnostico do PAR, suas contribuições para o programa. Cada subsecretaria indicou um representante. Foi criada uma comissão. Eles foram vendo dentro de suas áreas as necessidades. Dentro do PAR pode ter projetos elaborados pela própria Secretaria de Educação, com seus recursos e outros com auxilio financeiro do FNDE. Tem várias modalidades. Algumas ações dentro do PAR elas já são pré-determinadas, elas são obrigatórias, o Estado tem que fazer adesão, senão você não consegue enviar o PAR, a questão da Lei 11.000, a questão da diversidade, o DF tem que ter a ação e subação. Dentro da ação você tem uma classificação de 1 a 4. Se você for classificado em 4, então o DF está bem. Se você tiver 1, necessita de subações que possa desenvolver para chegar onde você quer. Tem várias

³⁷Para informações adicionais Ver MENDES (2012).

áreas. Eu comecei, ajudei a lançar no sistema, no SIMEC. Conseguimos enviar o PAR em 7/2/2012 (Gestor-5).

No Distrito Federal a proposta de gestão democrática, conforme Araújo (2012), parte do processo de adoção do modelo de gestão compartilhada. Essa concepção significou uma interpretação particular dos princípios de gestão democrática, expressando a visão dos condutores da política local quanto à gestão da educação. Assim a gestão compartilhada apresentava-se como uma ruptura com os modelos tradicionais de gestão da escola, resignificando o processo de gestão democrática com a participação da comunidade escolar na gestão da escola.

Ainda sobre a implantação do PAR no DF, a informação prestada pelo gestor-4 entra em contradição com a do Gestor-5, uma vez que este diz que em 2008 o PAR DF ficou “parado” e o outro reforça que “ligavam bastante”.

O primeiro PAR do DF tinha muita formação, este último eu não analisei. Eu tinha mais contato com o outro, eles ligavam bastante, pediam bastante ajuda, informações. Eu acho que o DF está bem atento. Melhorou bastante essa questão de perceber o que tem disponível pra eles e solicitar. O DF, atualmente não é só atendido pelo modulo PAR, como ele tem a educação infantil, ele também participou das ações do Brasil Carinhoso (Gestor-4).

Sobre a implantação do PAR no DF, expresso no depoimento do gestor-7 que coaduna com o gestor-5, diz respeito ao planejamento, e reitera a contradição quando afirma que o governo³⁸ de José Roberto Arruda (2007 a 2010) que teve três secretários de educação: Maria Helena Guimarães, José Luiz da Silva Valente e Eunice de Oliveira estava de “costas”, às propostas feitas pelo Ministério da Educação na gestão Fernando Haddad.

Em 2011, no gabinete da nova secretaria, ela montou um grupo específico só para dar início o cadastramento que possibilitasse a adesão ao PAR [...] a gestão anterior estava de costas. Não havia interesse político do Governo do DF em fazer uma adesão que mostrasse o trabalho que o MEC vinha fazendo em relação a implantação de um programa que tem a ver com o cumprimento de metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. A chegada do novo Governo trouxe outras motivações políticas, a partir de 2011 há uma conjugação de interesses entre os interesses políticos do DF, no novo Governo, com as ações que o MEC implementava naquele momento (Gestor-7).

A gestão passada acabou com o setor de planejamento da Secretaria de Educação. De repente a Secretaria ficou sem setor de planejamento. Com a

³⁸ O governador José Roberto Arruda assume em 2007 até 2010. O Governador Rogério Rosso (mandato: 2010) teve dois secretários de educação: Marcelo Aguiar dos Santos Sá e Sinval Lucas de Souza Filho. O Governador Agnelo Queiros (mandato: 2011 previsão até 2014) teve como secretários de educação: Regina Vinhaes Gracindo (2011); Denílson Bento da Costa (2011-2013) e Marcelo Aguiar dos Santos Sá (posse no dia 04 de setembro de 2013).

nova secretaria foi retomada a questão do planejamento, então foi criada a gerência do PAR que também não existia, porque viram que realmente necessitava.

Quando a secretaria assumiu, foi uma das primeiras ações foi ela que retomou, porque é um programa muito interessante e o DF, por estar do lado do MEC, era o único que não tinha levado adiante o projeto (Gestor-5).

Neste sentido em 2007, observa o movimento que ocorreu no Distrito Federal, quando no governo de José Roberto Arruda se aderiu ao PAR, o jogo político local fez um movimento que parecia estar estacionado ou como disse o gestor-7 de “costas”, mas ao aprofundar para a essência o que se via era uma acomodação das forças político partidária que reverbera no provimento de recursos financeiros para o DF, já que para recebe-los exigia-se a adesão ao termos de Compromisso Todos pela Educação.

No seu depoimento, o DE-4 ressaltou a precariedade e vulnerabilidade para a implantação efetiva do PAR, mas considerou que o refletir sobre a realidade poderia ser bem vindo para o processo de solução.

Eu acredito que considerando todo o quadro de vulnerabilidade da escola, todo este parar e pensar em soluções pra escola é bem vindo. Eu penso sim que é bem vindo como apoio a nossas dificuldades diárias da escola (DE-4).

Um avanço apontado na execução do PAR foi a aproximação dos diversos setores da Secretaria de Educação, a possibilidade de conhecer os programas educacionais existentes e a introdução do planejamento via SIMEC. A tramitação do PAR é realizada por meio de dados on-line disponibilizada pelo MEC. O Comitê gestor distrital tem acesso a esta base de dados, conseguindo visualizar o andamento de seu plano³⁹.

Dentro do PAR nós temos alguns programas como o Pro-Infância, que serão as construções de Creches, temos coberturas de quadras e temos construção de quadras em escolas que não tem quadra. São quadras cobertas com vestiários. Tudo está dentro do SIMEC, algumas reformas também e reconstrução que conseguimos inserir. Isso entra no PAR com apoio do PAC II [...] tendemos a fazer ações conjuntas, não apenas de um setor, mas em conjunto com outros setores. No caso do ensino médio, os tablets entram no pedagógico como parte de tecnologia. Tudo está sendo interligado. As ações são feitas mais conjuntamente (Gestor-5).

quando as áreas começaram a fazer o planejamento [...] ficou claro que algumas ações eram solicitadas também por outras áreas [...] fizemos o diagnostico, depois cada área fez o seu planejamento. Esse planejamento

³⁹ Estes formulários estão disponíveis no formato eletrônico no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC.

virou ação que a gente inseriu no sistema SIMEC/PAR. A gente insere, encaminha para o MEC, então eles fecham o PAR. Eles analisam. Nós acompanhamos pelo sistema, “análise cadastramento” etc. Se há problemas, nos é encaminhado em diligência para as correções necessárias, inclusive os sistemas se comunicam (Gestor-6).

Quando perguntados sobre como foi a relação com o sistema SIMEC, os entrevistados, gestor-5 e gestor-6, relataram a agilidade e a segurança, ao utilizar a internet, mas não enxergaram como os dados e informações tem uso político e financeiro.

Existe um manual que é muito autodidático que ajuda muito. Ele é tipo tecla aqui, com o tempo você vai se acostumando, você vai mexendo, vai brincando.

O sistema não é complicado e foi feito muita coisa para facilitar. Eles querem que rode menos papel. A liberação de recursos ficou muito simples. Tem um termo dentro do SIMEC, só quem pode validar é o Secretário com a senha dele. Depois disso o dinheiro é depositado na conta (Gestor-5).

foi um grande aprendizado porque não sou da geração informatizada e meu perfil era muito do atendimento, eu nunca fiquei tanto tempo na frente de um computador, mas fiquei encantada pela facilidade que é a disponibilidade do FNDE de nos atender. Tudo que temos dúvida entramos em contato e eles prontamente nos respondem. O sistema é fiel, fica registrado quem entrou, quando entrou, o que fez, o que lançou, excluiu fica tudo registrado porque a pessoa entra com o CPF, e o sistema registra o horário (Gestor-6).

Assim, o PAR é instrumento que exige dos gestores ter pelo menos um computador na escola ligado com a internet; saber como utilizar a máquina, aumentando o trabalho da escola e do sistema devem fornecer informações alimentando o sistema virtual. Note que a escola não tem que pensar e refletir somente executar as tarefas e fornecer os dados.

Embora o gestor-7 reconheça que o SIMEC traga uma operacionalidade mais ágil resultando em ganhos para a escola, no entanto queixa-se que esteja acontecendo de “cima para abaixo”, pois no seu entender se fosse o contrário seria mais eficaz para o sistema, mas entende e reconhece que esta ferramenta é resultado do contexto que se vive sendo necessário e bem vindo.

Falando desses sistemas o meu olhar é muito em relação ao PNE havia determinada meta lá que previa uma modernização do sistema. A minha tristeza é que a modernização está acontecendo por cima para depois chegar na escola. Acho que seria mais eficaz se começasse uma modernização muito mais ampla, de baixo para depois começar no sistema, mas é uma das vias possíveis, chegaremos ao mesmo lugar. Eu vejo que o MEC criou uma série de sistemas que facilita a comunicação, o Brasil tem uma extensão territorial que exige forma mais ágil de comunicação, então a criação de sistema de monitoramento que permita que você possa

identificar o quadro real no menor tempo possível isso com certeza terá impactos positivos.

O próprio SIMEC tem as ferramentas que estão ligadas ao PAR. Agora o sistema, relacionado com as conferências livres, da organização da CONAE, tudo isso por meios eletrônicos que traz uma modernidade para o sistema, traz uma operacionalidade mais ágil o que pode resultar em ganhos lá na ponta, na escola do jeito que a gente quer. Esse tipo de ferramenta é só um resultado da época que estamos vivenciando, cada vez mais conviveremos com isso (Gestor-7).

Dessa forma, evidenciam-se as contradições na implantação do PAR no Distrito Federal, se por um lado, foi observado que o PAR é um instrumento que facilita a elaboração e acompanhamento do planejamento dos gestores, dando organicidade e evitando a duplicidade de atividades na Secretaria de Educação. Por outro lado verifica-se um mecanismo de regulação e controle que se materializa no sistema *on-line* SIMEC, criado para a inserção dos dados do PAR, o que segundo Barroso (2005) evidencia as dimensões de coordenação, controle e influência externas exercidas pelos detentores de autoridade, neste caso específico o Ministério da Educação, sobre as escolas públicas e sistemas.

Portanto o que se observou foi que ocorreram mudanças: há uma relação mais direta e próxima entre o MEC e a Secretaria de Educação do Distrito Federal, busca-se condições para implementação da educação inclusiva e integral, há melhoria nas notas do IDEB. Mas persistem fragilidades e incertezas: inexistência do Plano Distrital de Educação que prejudica a coleta de dados da realidade educacional local, a falta de recursos humanos com conhecimento técnico nas escolas, a sobrecarga com a prestação de contas, os recursos financeiros ainda são escassos e insuficientes, e que o IDEB não considera os aspectos qualitativos culturais, históricos, sociais em que as escolas estão inseridas.

3.3 – Mudanças introduzidas pelo PAR: incertezas e motivações

Para Libanêo (2004) [...] mudança significa transformação, alteração de uma situação, passagem de um estado para outro [...] reconhece que ela faz parte da nossa vida e das instituições trazendo oportunidade de desenvolvimento. Entendemos que as mudanças na estrutura da gestão escolar trazem conseqüências diretas sobre o conjunto da comunidade escolar, o que significa construir condições para que as propostas sejam absorvidas ou ressignificadas em prol do trabalho administrativo e pedagógico.

Perguntou-se aos entrevistados: *que mudanças o PAR introduziu na gestão da escola e no projeto da escola?* Na percepção do gestor-3 afirma que “para mudar é necessário sair da zona de conforto”. Essa percepção na aparência evidencia uma compreensão dialética da realidade, no entanto na essência revela uma pseudo conscientização pois nubla a concepção produtivista que o PAR traz e atribui ao professor a culpa pelo fracasso, também expressa pelo DE-5.

Eu estava ouvindo um pensador dizer que ninguém muda se não sai da sua zona de conforto. É claro que se sobrecarrega o dia a dia da gente. É claro que temos que ter uma dedicação exclusiva a um empreendimento desse tamanho, mas os benefícios superam (DE-6).

[...] temos um projeto de intervalo dirigido, a gente aumenta o intervalo e a criança tem um espaço maior para interagir com os professores e alunos, se divertir, se apropriar do espaço da escola que é deles, amar mais a escola, isso faz diminuir as depredações e pichações de forma que nós estamos tendo uma experiência êxitosa, mas tudo fruto da participação e das decisões coletivas que a gente acredita (DE-5).

Neste movimento contraditório entre o proposto pelo governo Federal e o realizado pelo governo distrital, o depoimento do DE-4 revela que

Estamos vivendo uma angústia enorme, pois tem que haver toda uma estruturação, uma operacionalização disso, tem muito otimismo com relação ao Projeto, mas também muitos receios, porque a gente se sente, enquanto instituição, abandonados. O projeto chegou, mas nós não sentimos na prática o apoio externo.

Esperamos uma portaria para este projeto piloto de educação integral para 2013. São situações que nos deixam angustiados, nos sentimos abandonados. Expectativas, têm muitas em relação ao projeto, boa vontade, desejo. Porque quem acredita realmente em educação, acredita que a escola pode criar um espaço motivador para que assim estes alunos desmotivados possam ter uma mova motivação para o conhecimento, mas existe uma angústia porque toda esta operacionalização tem que ser realizada na escola (DE-4).

Assim, alguns relatos apontam que o PAR foi significativo, pois trouxe a possibilidade de ter acesso a programas educacionais existentes, mas para outros gerou angústia e receios, por se sentirem sem apoio externo neste momento de pressão dos governos para alcançar os índices padronizados.

Nessa mesma direção Ferreira e Fonseca (2013) consideram que o PAR possibilitou uma maior interação e estímulo entre os entes federados porque um dos princípios declarados na proposta do PAR é estabelecer um regime de colaboração com as redes de ensino, onde as decisões políticas e as ações técnico-pedagógicas contem com a participação não só da comunidade escolar, mas também das famílias ainda que no nível declaratório, das intenções. Quando se perguntou aos

diretores sobre se o PAR introduziu mudanças na gestão do sistema e, por sua vez nas escolas, responderam

O convencimento a sensibilização da equipe é o que faz os resultados aparecerem (DE-1).

O projeto escola integral, escola aberta e proinfo. Estamos construindo um espaço de socialização. Imagina o que é você ser convidada para assistir um trabalho da escola integral lá no pátio. Chegar lá ter menino desenvolvendo um trabalho belíssimo para apresentar. Imagine o que é organizar um torneio com alunos da escola integral e ver a competitividade entre eles, e saber que estes meninos estão fora da faixa etária, que precisam ser absorvidos, moram na favela, e precisam de socialização (DE-6).

O investimento é 100% no pedagógico. Tudo voltado ao aluno, ao professor e a coordenação. A compra a meta é voltada para a melhoria da aprendizagem do aluno. Reunimos-nos por áreas com os professores e definimos. Dentro da área de língua portuguesa, o que você precisa para desenvolver seu trabalho? Você precisa de jogos, de material, tudo voltado para o pedagógico (DE-2).

Considerando que o PAR desenvolve ações voltadas para a gestão educacional, percebe-se que há uma reestruturação das rotinas da escola com o planejamento, a inserção dos dados nos ambientes virtuais, ajuda na prestação de contas da escola e do sistema de ensino. Além disso, possibilita a escola a ter dados e informações à disposição dos gestores, aumenta o trabalho de diretores e professores, introduz a prática de treinamento dos alunos para os testes.

No entanto, a escola sempre planejou seu trabalho, mas a cobrança e a prática dos registros de sistematização em ambientes virtuais não acontecia como padrão. A prestação de contas em formulários e relatórios para atender as exigências legais do controle social dos recursos públicos, vem se efetivando como uma prática de controle estatal distanciando da formação humana.

Assim a elaboração do PAR no Distrito Federal responde à disseminação desse modo de regulação, que conforme salienta Barroso (2005) trata-se da hibridização dos modos de regulação, pois no mesmo momento em que o governo implanta o PAR como uma proposta centrada na autonomia, expande outras formas de planejamento centralizado, instrumental e racional.

Outro ponto relevante abordado pelo representante da Liderança Sindical, relacionado às mudanças introduzidas pelo PAR, está ligado a formação dos profissionais “claro que um funcionário de escola que tem uma formação adequada tem condições de oferecer um serviço melhor, ter uma atuação melhor”, também mencionou as questões ligadas a Infra-estrutura física e recursos pedagógicos:

[...] aqui reside um grande problema, porque uma enormidade das escolas brasileiras são escolas que não tem as condições que seriam as melhores para você ter uma educação com a qualidade que você quer ter, que nós queremos ter. Uma qualidade socialmente referenciada porque faltam bibliotecas, laboratórios, faltam quadras de esportes, faltam funcionários. Nós temos ainda professores que não possuem formação correta para lecionar (Liderança Sindical).

Várias vezes os entrevistados afirmam que as mudanças ocorreram nos equipamentos, infra-estrutura e nas condições de trabalho. Esta situação nos leva à pesquisa desenvolvida por Joaquim José Soares Neto, Gírlene Ribeiro de Jesus, Camila Akemi Karino e Dalton Francisco de Andrade pesquisadores da Universidade de Brasília (2013) corroborando a posição do entrevistado da Liderança Sindical. Os pesquisadores criaram uma escala para avaliar a infra-estrutura das instituições escolares. O instrumento demonstra que 84,5% das instituições de ensino do país faltam itens como biblioteca, acesso à internet, laboratórios de informática e ciências, quadras esportivas e dependências para alunos com necessidades especiais, comprometendo a qualidade da educação das futuras gerações de estudantes e a precariedade de norte a sul do país.

Para os autores os problemas estruturais podem não ser fatores determinantes nos resultados escolares, mas contribuem com o processo de ensino e impactam na qualidade da educação sendo necessário políticas públicas que visem a diminuir as discrepâncias e promover condições escolares mínimas para que a aprendizagem possa ocorrer em um ambiente escolar mais favorável.

Nessa mesma direção, na percepção do gestor-6, a formação e o oferecimento de cursos aos docentes e gestores, apresentou avanços, pois possibilita a articulação entre os aspectos administrativos e pedagógicos. Parece ao gestor-6 que as ideias mudam as práticas.

O curso de gestores para a gestão democrática está dentro do Plano. Os diretores que foram eleitos têm que fazer esta formação, participar onde terão uma noção geral de como é a Secretaria de Educação. [...] Todos os diretores eleitos fazem esta formação, está inserido dentro da gestão democrática, que fala como deve ser a eleição e depois de eleito como deve proceder, o diretor e o vice-diretor. Os dois têm que participar desse curso de formação em gestão que é realizado pela EAP (Gestor-6).

Os entrevistados compreendem que um dos objetivos da formação é ampliar o sentido pedagógico por meio da busca de articulação, mas a prática educativa

resulta de atos e ações concretas. Nesta perspectiva Dourado (2007a) ressalta a gestão educacional ligada a formação, uma vez que

rever a formação pedagógica requer, portanto, a articulação entre as políticas educacionais e as concepções de formação enquanto processos de construção coletiva. Implica também, resgatar as experiências implementadas por estados e municípios como passos importantes no fortalecimento das ações do MEC, em apoio às políticas de formação de professores e aos processos de organização, gestão educacional e escolar (DOURADO, 2007a, p. 924).

Assim, verifica-se que o PAR introduziu mudanças: 1) parece inibir o balcão de dinheiro, e a política de favorecimento de alguns no MEC; 2) dá sinais de articulação do sistema via SIMEC possibilitando operacionalidade e organicidade entre os sistemas; 3) indica e direciona o trabalho administrativo da escola aproximando-a da matriz empresarial e; 4) reintroduziu a ideia de planejamento instrumental-racional na escola.

A gestão democrática aparece na fala do representante da Liderança Sindical como mudança introduzida pelo PAR nos sistemas de ensino.

Gestão democrática é um dos pontos importante, é mais que eleição de diretores, precisa da existência de conselhos funcionando com condições [...] Essa democracia que diz vamos nos reunir com a comunidade para construir o muro juntos, a prefeitura faz o projeto e a gente vai fazendo de maneira solidária. Solidária coisa nenhuma porque quem vai pagar é a população que já paga imposto. A gestão envolve esse conjunto de coisas. A democratização produz resultados positivos, eu tenho certeza. A gestão democrática é uma coisa que ainda está sendo colocada em pratica num processo lento. Num processo de convencimento, que encontra muita resistência. Porque as pessoas acham que são os donos. Você convive com autoridade que acham que são donos. Há muitos prefeitos nesse país que acham que são os donos. Também tem Estados que são assim. A prefeitura dirige a escola como eles acham que deve ser (Liderança Sindical).

As disputas giram em torno de eleição de diretores, participação e conselhos escolares; centralização e descentralização nos sistemas de ensino; projeto político-pedagógico, autonomia e democracia (ALBUQUERQUE, 2012).

Mas a gestão democrática não se restringe a eleição de diretores, não se deve “imputar à eleição, por si só, a garantia da democratização da gestão, mas referendar essa tese enquanto instrumento para o exercício democrático” (DOURADO, 2006, p.85).

Assim, segundo Albuquerque (2012) a gestão democrática é parte de um processo de democratização de relações sociais e pedagógicas que se desenvolvem nos espaços educacionais no sentido do exercício da participação de

estudantes, professores, técnicos, comunidade escolar nos processos de decisão sendo parte constituinte do direito à educação e a cidadania.

O PAR ataca uma cultura de se vir buscar dinheiro no MEC e nos órgãos federais e gastar como se quiser e depois não prestar conta, depois os programas não têm consistência, Ele é feito numa visão que o MEC não é só um balcão onde se vai pegar dinheiro para fazer qualquer projeto. O projeto precisa ter viabilidade, precisa ter consistência (Liderança Sindical).

Na gestão do Ministro Fernando Haddad foi implantado um conjunto de medidas com referenciais na gestão democrática, como o Programa Nacional de Escola de Gestores da Educação Básica⁴⁰, o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime⁴¹, e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Mas o desafio ainda presente é fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados à educação. Especialmente a capacitação dos membros dos conselhos das escolas para que possam fazer o acompanhamento e o controle social, fortalecendo a política de gestão democrática e, desse modo, a experiência democrática vivida na escola fortaleça a cultura numa sociedade democrática onde os processos de tomada de decisão sejam ampliados.

3.4 Paradoxos da qualidade na educação básica pública

Com o processo brasileiro de abertura política no Brasil, a luta por uma educação democrática, e de qualidade social se fez sentir nos discursos e intenções políticas. No contexto de redemocratização do país, a busca pela universalização e pela qualidade da educação veio articulada ao direito de cidadania.

Em sua *Estratégia 2020*, o Banco Mundial define a qualidade ligada a obtenção do máximo valor para cada dólar gasto com investimentos, para isso deve-

⁴⁰Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública faz parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e surgiu da necessidade de se construir processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino, buscando assim, qualificar os gestores das escolas da educação básica pública, a partir do oferecimento de cursos de formação a distância. A formação dos gestores foi feita por uma rede de universidades públicas, parceiras do MEC. (Portal MEC).

⁴¹O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), parceria do Ministério da Educação com a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), foi criado com o objetivo de fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais. O intuito do programa era contribuir para o avanço em relação às metas e aos compromissos do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

se “investir antecipadamente; investir com inteligência; investir para todos”. Assim a qualidade está associada aos resultados da aprendizagem, a reforma do sistema e a avaliação com ênfase nas medições, nacionais ou internacionais, assegurando que todos os estudantes tenham êxito na vida (World Bank, 2011).

Neste cenário do PAR no Distrito Federal/Ceilândia quando indagados sobre quais as ações empreendidas para elevar o “nível de qualidade” da educação nas escolas os entrevistados responderam

O incentivo, o convencimento, a sensibilização da equipe é o que faz os resultados aparecerem [...] este resultado veio como uma resposta pra muitas pessoas que não acreditavam nos projetos, veio como uma resposta pra gente que estávamos cansados pensando que estávamos errando e não acertando, e sempre com aquele sentimento se tá dando certo, não vamos estacionar, vamos fazer mais e mais para ficar melhor ainda, isso é muito bom, eu fiquei muito feliz (DE-1).

Uma das grandes ações nossa está na coordenação pedagógica. Eu sou de uma época, em que não havia coordenação como tem hoje. Muitas vezes tínhamos que vir a escola aos sábados para fazer um planejamento, um projeto. Com a coordenação pedagógica oportuniza ao professor discutir. O coordenador é peça fundamental para acompanhar, isso contribuiu muito. Outras ações foram projetos voltados para a aprendizagem. Hoje um professor não trabalha mais, pelo menos aqui na escola, o quadro o giz e a fala. O que foi feito? Colocamos algumas tecnologias a disposição do professor, também a disposição do aluno. Porque não adiantava passar um conteúdo, ou trabalhar de uma forma visando elevar o rendimento do aluno se não oportunizar algo atrativo. Como na escola atendemos do 6^o ao 9^o ano, se não trabalhar com jovens que tem por característica o desafio, se você não acompanhar a evolução desse jovem, você não atinge a meta. As ações pedagógicas foram reformuladas. Projetos que viessem a incentivar esse aluno a participar. A escola inscreveu muitos alunos em concursos. A escola ganhou muitos prêmios em 2012. Concurso de literatura. Na área de esporte a escola foi premiada. Tudo isso motivou muito (DE-2).

O professor também mudou sua postura, o que nos ajudou muito, o professor passou a ter mais autoridade em sala de aula. Deixou o medo de lado e impôs o respeito, autoridade e tudo, melhorou demais. Para a gente conseguir isso também nós incomodamos demais as famílias. Todos os dias nós chamávamos uma média de 10 a 15 pais, todos os dias. Essa questão de incomodar as famílias foi o que nos ajudou muito porque o pai para não ter que vir a escola, cobrava do filho em casa. A partir do momento que passou a cobrar do filho em casa para ele não ter que ficar vindo a escola todos os dias ai a criança melhorou.

Muito importante a relação da família. Se a família não estiver junto com a escola, trabalhando junto. A gente não consegue nada.

Então fazemos este trabalho social justamente para que os pais, a comunidade possa ver a escola com outros olhos. Porque a partir do momento que ele gosta da escola ele cuida (DE-3).

Assim, os excertos ressaltam o incentivo, convencimento, a sensibilização, as ações voltadas para a aprendizagem com novas tecnologias, os resultados, a participação dos pais para a melhor qualidade da educação. Todas estas intenções, segundo Libâneo (2012) parecem a primeira vista desejáveis e compatíveis com

uma escola de qualidade, no entanto esses conceitos necessitam ser examinados com base nas políticas globais definidas pelos organismos internacionais.

Dessa forma, verifica-se que os depoimentos dos DE 1, 2 e 3 estariam mais ligados a uma concepção de escola assentada, conforme Libâneo (2012) no acolhimento e integração social, reduzida as competências mínimas para a sobrevivência social, necessidades imediatas e mais elementares das pessoas, tomadas como eixo para o desenvolvimento humano e social, adequando-se à visão economicista do Banco Mundial.

O PAR introduz uma qualidade para a escola e sistema

Entendida como enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências. A melhoria da qualidade da educação e a redução das desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas (MEC, 2008).

Para os governos a qualidade está mensurada por resultados escolares aferidos via taxas de retenção e promoção, testes padronizados e comparações internacionais do rendimento escolar, mas para o diretor a qualidade também considera os entraves sociais como o capital econômico, cultural e social das famílias. Ou seja, um dos fatores intervenientes na qualidade educacional é a desigualdade social, que afeta sua qualidade.

O que nós fizemos também foram ações sociais para trazer a família para dentro da escola. Tivemos oficina de bijuteria. Eu faço penteados com tranças. Tem oficina de pedraria, chinelo. O ano passado consegui um clínico geral que fez 20 consultas para a comunidade. Para o ano que vem já está confirmada a nutricionista. Conseguimos exames oftalmológicos e demos uma média de 30 óculos para as crianças (DE-3).

Diante deste contexto diverso, a adesão do Distrito Federal ao PAR modificou a qualidade da educação medida pelo IDEB? Em que direção?

[...] as realidades elas são completamente opostas, alguns problemas que passam nas portas das escolas públicas eles nem se quer aparecem do outro lado da rua numa escola particular [...] o nosso primeiro desafio como gestor é este [...] um colega aparecer desmotivado sensibiliza-lo de alguma forma [...] uma equipe bem estruturada, que abraça esta causa. [...] Quando a maioria adere ou abraça um projeto, aqueles que não estão muito motivados ou que não foram convencidos eles, de certa forma ou vão no vácuo, pegam o pique ou pedem para ir embora, então os resultados aparecem, aqui [...] a maioria dos professores eles enfrentam desafios abraçam as idéias e os resultados tem aparecido. Então é um renovar diário de trazer os colegas a causa [...] vem a questão realmente da adesão (DE-1).

Empenho, dedicação, vontade. A escola foi muito feliz é muito feliz em ter profissionais que aceitam esse desafio que não é fácil. [...] Como é hoje? O aluno não se adequará a situação do professor, mas o professor se adequará a situação do aluno. É uma mudança que exigirá muito apoio para o professor, muita compreensão da direção, muita compreensão das famílias, não vai ser fácil. Tudo é novo. Estaremos conhecendo e construindo ao mesmo tempo (DE-2).

Assim, se observou mudanças de gestão e no planejamento dos objetivos educativos estabelecidos pela escola, com vista a garantia de aprendizagem de qualidade do aluno. Por outro lado, a gestão racional e de resultados também estabelece outros objetivos, governos exigindo a obtenção resultados nas avaliações externas. O DE-1 ressaltou: “as burocracias relativas a gestão, ao corpo docente, à pouca participação da comunidade e um sistema padrão de avaliação engessam e não dá autonomia”.

A qualidade da educação é entendida nos documentos do Banco Mundial (1999, 2011) como fator de promoção da eficiência, eficácia e avaliação dos sistemas educacionais. “Inclui também as regras, políticas e mecanismos de responsabilização que aglutinam um sistema de educação, bem como os recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam” e continua, “mas melhorar os sistemas exige também garantir que os recursos serão utilizados de forma eficaz, para acelerar a aprendizagem situando-os num contexto de avaliação” (World Bank, 2011, p. 5).

Dessa forma qualidade se transformou em um conceito dinâmico que se adapta permanentemente a um mundo que experimenta profundas transformações sociais e econômicas e as escolas não existem isoladamente deste contexto, elas são partes de uma sociedade maior influenciando e sendo influenciada.

Neste sentido, indagamos se o PAR era inovador:

Nossa escola [...] está em uma região de grande risco, drogas, criminalidade. Nós acreditamos que dentro do Plano a escola de tempo integral é um projeto previsto e fomos contemplados. Considerando todo este quadro de vulnerabilidade social, a escola integral que está prevista no Plano é de grande importância para os nossos alunos. Nossa escola foi de certa forma presenteado com este projeto piloto que em função de todo este perfil de vulnerabilidade social que a escola se encontra é um apoio, pois sabemos que a nossa criança precisa ficar mais tempo na escola porque é um espaço que vai contribuir para a formação integral dela e futuramente ela vai ter condições de estar interferindo no meio em que vive e transformando isso aqui, então nós acreditamos que fomos privilegiados, que é inovador e que vai fazer diferença sim na vida dos nossos meninos (DE-4).

[...] sim, como todos os projetos do Governo Federal são inovadores, não só o PAR, mas o PDE, as provas, o Prouni, o Projovem são programas inovadores na área de educação (DE-6).

Inovou e acredito que vai melhorar ainda, porque estão corrigindo algumas coisas, atualizando e o foco mesmo é que chegue na escola. Eles deixam bem claro para gente se o dinheiro veio para comprar cadeira é para isso, não pode ser para comprar outra coisa. Se sobrar dinheiro tem que perguntar para o FNDE em que ele pode ser usado. Não pode ser feito o que quiser com o dinheiro e tem que ser em benefício da escola, do aluno. É voltado muito para esta questão aluno, escola, sala de aula. O ventilador, ar condicionado é para a sala de aula. Não é para auditórios, bibliotecas. A preocupação primeira é com a escola. Todas as ações do PAR voltadas para isso foram atendidas, aprovadas. Tudo tratado com base no Censo Escolar e lógico também com as notas do IDEB (Gestor-5).

Observam-se contradições mal resolvidas, alguns gestores acatam o que vem considerando como um presente, não percebendo a política de desresponsabilização do Estado com a interferência do governo nas decisões da escola, pautada no princípio da satisfação de necessidades mínimas de aprendizagem com vista à promoção do desenvolvimento humano, em consonância com o conjunto das políticas sociais formuladas pelas agências internacionais para a redução da pobreza (LIBANEO, 2012).

Se na escola você administra com democracia, com participação e transparência, já há um aprendizado para que a gente possa de certa forma, melhorar nossa nação, nosso país (DE-5).

Planejamento não deveria ser inovador, mas é por quê? Porque não se tinha o hábito de planejar. E é inovador no sentido do instrumento que é utilizado para fazer o planejamento.

Ele é on-line. Eu estou atendendo um município se ele salvar uma informação lá eu vejo aqui. Então isso torna esse atendimento mais correto, melhor. Você orienta na hora. Toca o telefone você vê o que ele está fazendo e pode, na hora, explicar. Mesmo tendo no manual, ali on-line é diferente. Então nisso eu acho que é muito inovador (Gestor-4).

Como há um foco no IDEB para que se estabeleçam algumas políticas públicas [...] quando pedimos computadores para laboratório de informática, eles transformam numa política pública e nos devolve tabletes, lousa digital para as escolas (Gestor-6).

Acho que é porque ele busca uma eficácia maior na aplicação do dinheiro público, então eles se propõem a fazer uma ação nos municípios, Ele é bom. Ele precisa ser aprimorado, como tudo na vida, o PAR também. Ele não pode é cair, ele precisa ter hastes muito firmes para não virar com qualquer vendaval. Estas hastes significam um controle público, a busca de uma eficácia maior da aplicação do dinheiro público. O objetivo maior é melhorar a qualidade do ensino (Liderança Sindical).

Assim, embora todos os entrevistados considerem o PAR inovador, percebe-se que a inovação está ligada ao caráter instrumental e operacional, e não a concepções políticas. Trata-se de buscar uma eficácia maior para a aplicação dos

recursos financeiros, onde basta prover insumos que, atuando em conjunto, incidiriam positivamente na aprendizagem dos alunos. (LIBANEO, 2012).

Nesta direção, se verifica que a macro política, encontrada na *Estratégia 2020*, do Banco Mundial enfatiza a relevância da inovação para os países em desenvolvimento. Nessa percepção

o Banco irá concentra-se em ajudar os países parceiros a consolidar a capacidade nacional para reger e gerir sistemas educacionais, implementar padrões de qualidade e equidade, medir o sistema de desempenho com relação aos objetivos nacionais para a educação e apoiar a definição de políticas e inovação com base comprovada (World Bank, 2011, p. 6).

Entretanto cabe ressaltar que a inovação independentemente de sua origem ou natureza, vem permeada, segundo Mitjans Martinez (2005), pelos conceitos de subjetividade e complexidade, contrários à simplicidade, ininteligível e multifacetado, o que explica o fato de não ter o mesmo significado para quem planeja, executa ou para quem recebe seus efeitos, mas é uma estratégia política dos governos para fazer executar suas propostas e decisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa inserida dentro da política do Mestrado Profissional elegeu como objeto de investigação a *dimensão um* do Plano de Ação Articulada (PAR), estabelecido pelo Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e analisou de que forma a adesão ao PAR influenciou a gestão da educação básica pública, no período de 2007 a 2010, no Distrito Federal.

Para apreender o objeto e considerando a reforma do Estado brasileiro buscou-se evidenciar que elementos incidiram na gestão da educação básica no Distrito Federal nos anos de 2007 a 2011; e na visão dos gestores e diretores de escolas, como ocorreu a adesão ao Plano de Ação Articulada (PAR) no Distrito Federal.

Nas últimas décadas a gestão tem assumido relevância na agenda política e acadêmica, centrado no princípio de que a melhoria dos sistemas escolares em todos os níveis requer, necessariamente, uma ampliação dos espaços de participação da sociedade na definição e implementação das políticas com qualidade socialmente referenciada.

A abordagem metodológica foi uma tentativa de aproximação do materialismo histórico dialético e situou-se na abordagem qualitativa. Com base nesta concepção, a base empírica foi realizada nas escolas públicas da região administrativa de Ceilândia, no Distrito Federal e com gestores, tanto no nível local como federal. Optou-se pela aplicação de onze entrevistas aos gestores e diretores das escolas de Ceilândia, como instrumento para a coleta de dados, seguidas, de escolhas e organização destes, acompanhadas de observações nas escolas das séries finais do ensino fundamental.

Partimos do entendimento de que para o homem possa compreender a realidade em que vive é necessário fazer mais que um esforço, no pensar de Kosik um certo *détour* para distinguir a representação e o conceito da coisa, pois “como as coisas não se mostram ao homem diretamente tal qual são e como o homem não tem a faculdade de ver as coisas diretamente na sua essência, a humanidade faz um *détour* para conhecer as coisas e sua estrutura” (KOSIK, 1976 p.21).

Assim, o Brasil a concepção de gestão da educação é marcada pela coexistência de dois modelos: um gerencial racional, transposto do mundo

empresarial influenciado pelo contexto da interdependência internacional em um mundo global, e outro, proveniente das lutas do movimento social influenciado pela perspectiva política e cultural.

Dessa forma, no capítulo um, partiu-se do contexto sóciopolítico que fundamentou as configurações do Estado brasileiro e da política educacional pública de 2000 a 2010, evidenciando o modelo de gestão proposto pelo Banco Mundial, focado na visão de eficiência, eficácia e baseado na estratégia gerencialista, tanto no documento *Estratégia para a Educação de 1999* quanto na *Estratégia 2020*, em que predominam os critérios de produtividade e racionalidade econômica.

O Banco Mundial tem participado do apoio técnico e da elaboração de projetos educativos para os países em desenvolvimento, delineando políticas referentes à educação tornando-se cada vez mais orientador de políticas na região, redesenhando as instituições e redefinindo o conteúdo educacional com um viés mais mercadológico, onde as ações de gestão das políticas buscam promover a eficiência pública gerencial e também inclui níveis crescentes de eficiência das ações desenvolvidas,

As reformas realizadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando um modelo para a educação focado na descentralização, com flexibilidade e autonomia local, acompanhando a tendência internacional. Por sua vez, as políticas educacionais do governo Lula, nos seus dois mandatos, podem ser caracterizadas por ambivalências, onde se percebe rupturas e permanências em relação àquelas do seu antecessor. Ao mesmo tempo, se observa uma tentativa de instituir de garantias e direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, adotam-se políticas que estabelecem liame entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional, evidenciadas na criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, fundamentado nos padrões do desempenho educacional dos países membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Com relação à descentralização pós Constituição Federal de 1988, na área de educação, pôde-se observar avanços com respeito ao financiamento, Fundef/Fundeb, no entanto os mecanismos e processos decisórios, canais de participação na formulação de políticas por parte de outros níveis de governo, bem

como o envolvimento da sociedade civil ainda necessitam avançar para que haja melhoria na educação.

Nesse cenário contraditório observou-se que a gestão pública da política de educação e gerenciamento de recursos financeiros precisam superar as disputas do espaço político partidário e sindical. Assim, faz-se necessário políticas de Estado para a educação que corrijam desigualdades sociais e regionais, sendo fundamental a disponibilidade de um volume maior de recursos financeiros e o estabelecimento de compromissos entre os entes federados, com certo grau de continuidade, independente das mudanças político-ideológicas que normalmente ocorrem num sistema democrático.

No capítulo dois, procurou-se compreender a educação básica no contexto do planejamento estatal no Brasil de 1999 a 2013. Neste período a elaboração de planos plurianuais, Avança Brasil (1995-2003), Plano Brasil de Todos (2004-2007), Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (2008-2011), Plano mais Brasil (2012-2015), em que foram estabelecidas metas, diretrizes e objetivos da administração pública, se encontrava consolidada legalmente pelo dispositivo da Constituição de 1988.

Os Planos Plurianuais do governo Luiz Inácio Lula da Silva expressavam uma tendência social mais acentuada do que as políticas neoliberais de seu predecessor, com o intuito de corrigir históricas desigualdades regionais e sociais. Assim, o governo Lula buscou imprimir um círculo virtuoso entre investimento e consumo, por meio de políticas sociais setoriais que compensassem o viés economicista do governo anterior que subordinava a educação ao econômico.

Na área educacional, o governo Luiz Inácio Lula da Silva reiterou a proposta de universalizar a educação básica, ampliou a oferta para educação infantil e para o ensino médio com a Emenda Constitucional 59, aprovou o ensino de nove e criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ainda insuficientes. No tocante aos recursos para a educação básica pública, baseados no Fundef que vigorou de 1998 a 2006, estes foram estendidos ao ensino médio com a aprovação do Fundeb em 2007.

Em 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), propondo metas para enfrentar os desafios da qualidade da educação básica pública. Para garantir o direito à educação em todo o país era fundamental a colaboração e comprometimento de todos os entes Federados. Nessa direção foi

lançado o Compromisso Todos pela Educação, definido pelo Decreto nº 6.094/2007, composto de vinte e oito diretrizes.

Nesta conjuntura o Ministério da Educação elaborou o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), que busca cruzar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado no censo escolar) com indicadores internacionais. Criou em 2007 também o Plano de Ação Articulada (PAR), ferramenta de planejamento, operacionalização e avaliação das políticas públicas educacionais, elaborado em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. No entendimento do MEC o Compromisso Todos pela Educação está fundamentado no modelo federativo e, portanto, fortalece os sistemas locais e teve a adesão de todos os Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Ao analisar os dados captados pelas entrevistas, verificou-se que, por um lado, que o planejamento é uma estratégia para imprimir racionalidade instrumental nas ações administrativas do sistema e da escola e que, por outro lado, ele permite certo controle social, devido a organização mais transparente das ações do governo e das escolas públicas.

No Distrito Federal, num contexto marcado por muitas disputas políticas partidárias e sindicais, percebe-se uma alternância de experiências autoritárias e democráticas que incidem tanto na gestão do sistema como da escola, mais recentemente expressa na Lei Distrital 4.571, promulgada em fevereiro de 2012, onde se percebe contradições e coexistência da gestão da matriz gerencial, instrumental, racional e a gestão democrática.

A partir dos depoimentos coletados, pode-se afirmar que os gestores e diretores de escolas reconhecem que o PAR tem contribuído para a aquisição de recursos físicos e materiais, que favorece a inserção dos dados da escola, ajuda a direção do sistema e das escolas com um planejamento mais eficiente e eficaz e tem aumentado o trabalho com projetos dentro da escola. O estudo demonstrou que o PAR possibilitou uma aproximação entre o MEC e a Secretaria de Educação do Distrito Federal e um acompanhamento do planejamento e de sua execução via Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - SIMEC. Contudo ainda persistem os problemas financeiros, os recursos são insuficientes; a burocracia apresenta excesso de exigências para a adesão aos

programas; o trabalho escolar se intensificou, pois a realidade é mais diversa. Verifica-se também que a autonomia da escola apresenta limitações tanto para a gestão financeira quanto nas decisões. Existe também uma crescente demanda por resultados quantitativos medidos por índices nacionais de aferição do desempenho dos alunos e induz espírito competitivo entre os alunos. Outro aspecto relevante, no cotidiano das escolas de Ceilândia, é a questão da violência, do tráfico de drogas que afetam o trabalho pedagógico.

Assim, o PAR influenciou a gestão, pois a escola tem que ter um computador ligado com a internet; saber como utilizar a máquina, aumentando o trabalho administrativo; a escola e o sistema devem fornecer informações alimentando o espaço virtual, favorecendo que a imprensa, pais e mães tenham informações quantitativas sobre os alunos. Preocupa-nos, pois a escola não tem que pensar e refletir somente executar tarefas e apresentar resultados similares aos indicados no IDEB.

No capítulo terceiro deste estudo aprofunda a análise sobre se a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam as políticas de gestão do sistema de ensino do Distrito Federal.

As escolas pesquisadas pertencem a Região Administrativa de Ceilândia. A cidade possui o maior número de escolas públicas do Distrito Federal com realidades econômicas antagônicas, o diagnóstico socioterritorial de mapeamento de vulnerabilidades e riscos apontam que este é um território com alta presença de drogas nos mais variados espaços como escolas, famílias, logradouros públicos, locais de entretenimento e lazer. Contudo, cabe ressaltar que todas as escolas pesquisadas possuem Plano Político Pedagógico e Conselhos Escolares com representação de todos os membros da comunidade escolar.

Percebe-se que embora tenham sido constatados avanços em relação à gestão: a) consolidação da ferramenta de planejamento instrumental racional; b) aproximação da Secretaria de Educação e das escolas públicas com o MEC; c) financiamento oferecido pelo FNDE; d) instrumento que permite compartilhar ações do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação de infra-estrutura física e recursos pedagógicos, não obstante, existe um grau de fragilidade: burocracia, precariedade administrativa e financeira que precisa

ser considerado e superado para o aperfeiçoamento desse mecanismo de planejamento e gestão no âmbito do sistema de educação do Distrito Federal.

Contraditoriamente observa-se que embora o DF tenha feito a adesão à primeira versão do PAR (2008-2010) pelo compromisso firmado com a União, há relato da extinção do setor de planejamento da Secretaria de Educação, tendo o mesmo sido reativado na gestão posterior persistindo, assim intermitência do planejamento que deveria ser superado pelo PAR por seu caráter plurianual.

Todavia, o PAR é uma ferramenta de planejamento, implementação e avaliação das políticas de educação, que embora esteja centralizado no Ministério da Educação oferece o apoio técnico e financeiro, responsabiliza e induz, neste caso, o Distrito Federal a assumir a gestão da educação mediante a formulação e execução adotam uma política de centralização e descentralização favorecendo os moldes de um estado federativo.

Portanto, na implantação do PAR no Distrito Federal percebe-se a presença das forças político partidárias num processo de lutas e embates em detrimentos dos demais apresentados. Contudo tanto os gestores locais como os diretores afirmam que o PAR garante a operacionalidade do sistema, ressaltam o planejamento como um processo que ajusta a gestão da escola e do sistema aos designos do MEC.

Neste cenário contraditório observa-se que os meios de comunicação usam o IDEB para favorecer uma prática de *rankings* entre as escolas, incentivando o *accountability* burocrático, responsabilizando as escolas pelos resultados conquistados. Este se tornou um dos resquícios das proposições do Banco Mundial no Distrito Federal. Para sair da baixa classificação os professores são levados a preparar os alunos para os testes. Apesar da avaliação e indicadores serem necessários, os testes proporcionam informações úteis sobre o progresso dos estudantes, mas eles são restritos a matemática e português e não podem mensurar o que mais importa na educação.

Portanto, o estudo aponta que a adesão ao PAR e a busca por maiores valores do IDEB influenciam as políticas de gestão do sistema do Distrito Federal, pois em que pese as disputas político partidárias, a população defende uma educação que proporcione formação de qualidade aos alunos, orientada para o desenvolvimento significativo de cada pessoa, e combatendo uma escolarização que “passe em branco” na vida das crianças e adolescentes. Para uns, isso se traduz em garantir aprendizagem capaz de ser medida por provas padronizadas expressadas

nas notas do IDEB; para outros, devem ser priorizados os processos, condições de uma aprendizagem mais ampla, que envolve os conteúdos disciplinares e a cidadania.

Cabe destacar que durante o período de realização desta pesquisa, um dos elementos qualitativos evidenciado nas escolas de Ceilândia foi o esforço dos diretores para resgatar crianças e adolescentes dos processos de exclusão e violência social em que vivem. As ações implementadas pelos diretores dão ênfase a uma educação inclusiva com projetos nesta área.

Na visão dos diretores o PAR introduziu mudanças: a) parece inibir o balcão de dinheiro, e a política de favorecimento de alguns; b) induz uma articulação do sistema via SIMEC possibilita operacionalidade e organicidade do sistema; c) indica e direciona o trabalho da escola aproximando-a da matriz empresarial; e d) reintroduziu a ideia de planejamento instrumental-racional na escola.

Neste contexto, a pesquisa revelou que o PAR: a) tenta desenvolver uma articulação entre a política macro do governo federal e as políticas desenvolvidas no sistema de ensino e nas escolas públicas do Distrito Federal; b) busca realizar ações integradas, mas permanece um excesso de burocracia e distanciamento entre as decisões externas que pressionam escolas, professores e gestores levando-os ao produtivismo; c) os recursos e ambiente virtual são facilitadores, mas os aspectos pedagógicos estão restritos aos conteúdos dos testes nacionais; d) ordena, sistematiza e direciona a escola em estreita ligação com interesses do mercado; e) cria simulacros de gestão democrática que dificulta e confunde a própria escola; f) induz práticas que descaracterizam a escola pública como instituição formadora assemelhando-a as empresas; g) induz mais racionalidade instrumental na Secretaria de Educação e nas escolas públicas; h) articula os programas e ações entre escola, secretaria e Ministério da Educação; i) ainda assim, permanece nos órgãos do sistema a falta de recursos humanos qualificados ocasionando a morosidade administrativa e financeira; j) exige da escola ajustamento da sua gestão tornando-a compatível com os índices que foram elaborados fora das escolas.

Portanto, o Plano de Ação Articulada torna-se uma estratégia da União para induzir ações no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal capazes de promover resultados educacionais que possam ser comparados aos internacionais por intermédio da assistência técnica e financeira do Ministério da Educação. Por outro lado professores, diretores, pais, mães e estudantes buscam e propõem outra

formação que além de conteúdos mensuráveis seja capaz de formar o humano que há em nós e propicie aqueles que passam pela escola pública apropriação de valores sociais justos e democráticos respeitando nossas diversidades históricas. Assim, no cenário de continuidade e descontinuidade percebe-se, de um lado, o retorno à ferramenta de planejamento e operacionalização levando os entes federados a assumir responsabilidades na gestão da educação, por outro, uma intensificação do trabalho na escola, fundamentado no discurso da autonomia escolar.

* * * * *

Elementos para uma proposta de ação no MEC

Considerando o exposto, proponho que seja estudada a possibilidade, pelos gestores do Ministério da Educação de:

- 1) Ampliar mecanismos onde professores, pais e alunos participem das decisões da escola.
- 2) Reconhecer que os indicadores são necessários, mas não captam toda a realidade da escola.
- 3) Repensar o Plano de Ações Articuladas no sentido da escola para o MEC.
- 4) Reconhecer e criar meios de singularizar as escolas e não padrões universais.
- 5) Ampliar o investimento para educação considerando os recursos dos *royalties* do petróleo sancionado no dia 09 de setembro de 2013, pela lei nº 12.858.
- 6) Incluir e considerar nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PAR as respostas e escolhas das escolas, considerando os sujeitos: professores, diretores, pais, mães e estudantes numa perspectiva emancipatória dos sujeitos envolvidos.
- 7) Envidar esforços para homologação do Parecer CEB/CNE 8/2010, para promover melhor qualidade na educação pública do país.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta e responsabilização no PDE: o Plano de Ação Articulada Cad. Pesquisa. Vol. 38 n. 135. São Paulo set./dez. 2008.
- ALBUQUERQUE, A. E. M. O princípio da gestão democrática na educação pública. Coleção Políticas Públicas de Educação – Universidade de Brasília. Líber Livro. 2012.
- ALBUQUERQUE, A. E. M. O Processo de Institucionalização do Princípio da Gestão Democrática no Ensino Público. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2011.
- ALGARTE, R. A. Escola e Desenvolvimento Humano: Da cooptação política à consciência crítica. Brasília: Ed. Livre. 1994.
- ALTMAN, H. Influência do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan/jun. 2002.
- ANDRADE, D. F., TAVARES, H. R., VALLE, R. C.. Teoria da Resposta ao Item. Conceitos e Aplicações. Associação Brasileira de Estatística: São Paulo. 2000;
- ARRETCHE, M.T.S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Dumará/ANPCOS, n.39, 1º semestre de 1995, p. 3-40.
- ARAUJO, A. C. Gestão, Avaliação e Qualidade da Educação Políticas públicas reveladas na prática escolar. Líber Livro. 2012.
- ARAUJO, L. Os Fios condutores do PDE são antigos. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>. Acesso em: julho. 2012.
- BALDIJÃO, C. E; e TEIXEIRA, Z. A. A Educação no Governo Lula. Fundação Perseu Abramo. 2011.
- BALL, S. J. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 89 p.1105-1126, set/Dez. 2004.
- _____. O legado da Lei de Reforma da Educação (Education Reform Act – ERA): a privatização do ensino e a política de efeito catraca, In: BROOKE, N. (Org.) Marcos históricos na reforma da educação. Editora Fino Traço. Coleção EDVCERE. 2012.
- BANCO INTERAMERICANO de DESENVOLVIMENTO – Brasil Estratégia do BID com o país 2011-2014. nov. 2011.
- BANCO MUNDIAL. BRASIL justo, competitivo, sustentável, Contribuições para Debate, Visão Geral, Banco Mundial, 2002.
- _____. Relatório Anual de 2009 do Banco Mundial Ano em Perspectiva.
- _____. Estratégia de parceria de país para o Brasil. Exercícios fiscais 2012 a 2015, 2011.
- _____. Relatório Anual de 2012 do Banco Mundial Ano em Perspectiva.
- _____. Prioridades y estratégias para la educación. Washington. D.C: Banco Mundial, 1996.

_____. Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development, World Bank Group Education Strategy 2020. Washington: The World Bank Group, 2011.

_____. Relatório nº 63731-BR. Estratégia de Parceria de País para a República Federativa do Brasil Exercícios fiscais 2012 a 2015. <http://www.worldbank.org>. Acessado em novembro de 2012.

BARROS, J. D'A. Sobre a noção de Paradigma e seu uso nas Ciências Humanas. Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas. vol.11, nº98, UFSC, 2010.

BARROSO J.(Org.) O estudo da escola: o estudo da autonomia da escola, Ed. Porto, 1996.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: **Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 92, p.725-775. Out. 2005.

BARROSO, J. A Regulação das Políticas Públicas: espaços, dinâmicas e Atores. **Educa** Unidade de I&D de Ciências da Educação. 2006.

BARROSO, E. R Rotas, planos, pilotos: a educação pública no Distrito Federal nos anos 1990. Dissertação, Faculdade de Educação, Unicamp, 2004.

_____. Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, v. 130 n.1, p. 57 – 71, 2000. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1053. Acesso em: 11 de jan. de 2012.

BOBIO, N. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986

BOGDAN, R e BIKLEN, S.K. Qualitative Research for Education: Na Introduction to Theories and Methods. 5. ed. Boston: Allyn & Bacon. 2006;

BORDIGNON, G; QUEIROZ, A; GOMES, L. O Planejamento Educacional no Brasil. Fórum Nacional de Educação, junho 2011.

BRANDÃO, Z. A Crise dos Paradigmas e a Educação. Cortez Editora. 2007.

BRANDÃO, P. C. Projetos Políticos-Pedagógicos e Qualidade da Educação: uma analogia possível,. In: **GRACINDO, R.V; MENDONÇA, E.F. (Orgs)** Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica o Distrito Federal em Foco. Líber Livros. 2010.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, D.O.U., 5/10/1988.

BRASIL. Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília: MEC, 1993.

_____. Portaria do MEC nº1.795 de 27 de dezembro de 1994: cria o Sistema Nacional da Educação Básica. DOU, 28 de dezembro de 1994.

_____. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1995

_____. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, 23.dez. 1996a.

_____. Decreto 1.917 de 27 de maio de 1996: aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e Desporto e dá outras providências. D.O.U, 28 de maio. 1996b.

_____. Decreto 2.146 de 14 de fevereiro de 1997: aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, e dá outras providências. D.O.U, 17 de fev. 1997, retificado em 19 fev. 1997.

_____. Plano Nacional de Educação. Brasília: INEP. 2001

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007: Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília. Presidência da República, 2007b.

_____. Orientações Gerais para Aplicação dos Instrumentos do PAR. Brasília. MEC. 2008. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: outubro/2011a.

_____. Manual Técnico-Operacional do Módulo de Monitoramento do PAR. Brasília. MEC. 2009. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: outubro/2011b.

_____. Parecer nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Aguardando homologação. 2010

BRESSER PEREIRA, L.C. Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930 – 1983. Ed. Brasiliense 16ª edição. 1972.

_____. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988. Revista del Clad: Reforma y Democracia, no.4, 1995. Texto para Discussão ENAP no.1. Brasília, 1995.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996

_____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos Maré, v.1, 58p. Brasília, 1997

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: _____ & SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 237-270;

BROOKE, Nigel. Marcos históricos na reforma da educação. Editora Fino Traço. Belo Horizonte. Coleção EDVCERE. 2012.

CABRAL NETO, A. – Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido, In: JUNIOR, L. de S; FRANÇA, M; FARIAS, M. S. B. (Orgs) Políticas de Gestão e Práticas Educativas a qualidade do ensino. Líber Livros. ANPAE. 2011.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011.

CAMARCO, R. B.; PINTO, J.M.R.; GUIMARAES, J. L. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Caderno de Pesquisa*, v. 38, n.135, p. 817-839, 2008.

CANNOY, M. Mundialização e Reforma na Educação: o que os planejadores devem saber. UNESCO. 1999. In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. Editora Fino Traço. Coleção EDVCERE. 2012.

CARNOY, M. e CASTRO, C. de M. A melhoria da educação na América Latina: agora, para onde vamos? In: Cláudio e Moura Castro e Martin Carnoy (orgs.), *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro, FGV, 1997.

CARREIRA, D e PINTO, J.M.R. Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Campanha Nacional pelo Direito a Educação*. Co-edição Cortez Editora. Apoio: Actionaid Brasil, Save the Children Reino Unido e Unicef. 2007.

CNPDE – CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito? Ed. São Paulo, Brasil, 2011

COHEN, E. & FRANCO, R.. Avaliação de projetos sociais, Ed. Petrópolis: Vozes. 2009.

COSTA, A. A., Curso de Teoria Política Moderna, oferecido no Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília, no segundo semestre de 2009, disponível em: <<http://www.arcos.org.br/cursos/teoria-politica-moderna/thomas-hobbes>>. Acessado em 14 de Janeiro de 2012.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. O (org.) *Banco Mundial e as Políticas Educacionais*, São Paulo, Cortez, 1996

CURY, C. R. J. Educação e Contradição. Cortez Editora. 3ª edição. 1987.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, vol.29. n.105. 2008 (SciELO).

DALLABRIDA, N., A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do ensino secundário, *Educação, Porto Alegre*, v. 32, n. 2, p. 185-191, maio/ago. 2009;

DAL ROSSO, S. Construção de Projetos de pesquisa em Sociologia. 2008. mimeo.

DIAS, M. A. R. Ensino Superior, ciência e tecnologia: bases para a utopia da construção de uma sociedade mais justa – palestra no seminário Ciências e Tecnologia: um instrumento para a paz. Fórum Social Mundial. Porto Alegre 2002a.

DIAS, M. A. R. Ensino Superior: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC? - palestra na Reunião de reitores de universidades públicas iberoamericanas. Porto Alegre. Disponível no site www.asduerg.org.br. Acessado em Jul. de 2012. 2002b.

DISTRITO FEDERAL. Lei Distrital nº 957, de 22 de novembro de 1995. Dispõe sobre a gestão democrática da escola pública do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislação>> Acessado em jul. 2013.

_____. Lei Distrital nº 4036, de 25 de outubro de 2007. Dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislação.>> Acessado em jul. 2013.

_____. Lei Distrital nº 4751, de 07 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de ensino Público do Distrito Federal. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislação.>> Acessado em jul. 2013.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Caderno de matrícula 2008 – Brasília: Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino, 2008.

DEMO, P. Pesquisa – Princípio Científico e Educativo. 14ª Ed. São Paulo: Cortez. 2011.

DEMO, P. Pensando e fazendo educação – inovações e experiências educacionais, Brasília, Líber Livro, 2011.

_____. Educação e Qualidade. Campinas. 7ª Ed., Papirus, 2002.

DOURADO, L.F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N.S.C & AGUIAR, M.A.S (Org.) Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp 77 - 95

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. A Qualidade da Educação: conceitos e definições. Série Documental: Textos para discussão. Brasília. v. 24, n. 22. p. 5-34. 2007.

_____. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007a

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J.F. A Qualidade da Educação: perspectivas e desafios. Cadernos Cedes. Campinas. Vol. 29. n. 78. maio/ago. 2009.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. Ed. Soc. Campinas, v.31, n.112 p.677-705, jul/set.2010.

DRAIBE, S. uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais In: São Paulo em perspectiva. Vol. 11 (4), 1997.

DRUCKER, P. F. Sociedade pós-capitalista. Editora Pioneira. São Paulo, 1999.

DUARTE. M. R. T. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. Educação & Sociedade. Especial. Campinas-SP: Cortez, v. 26, n.92, 2005.

FAIRCLOUGH, N. Discurso e mudança social. Editora UnB. 2001

FARIAS, I. M. S. Inovação, Mudança e Cultura Docente, Brasília, 2006;

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da Educação: avaliação, indicadores e metas, 2007.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Metas Intermediárias para a sua Trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas, 2009, Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/metodologias/Artigo_projecoes.pdf, Acesso em 30/12/2011.

FERRER, G. Sistema da Evaluación de Aprendizajes em América Latina: **Balances e desafios**. Santiago do Chile: PREAL, 2006.

FERREIRA, E.B; FONSECA, M. O Planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais, **Perspectiva**, Florianopolis, v. 29, n.1. 69-96. 2011.

_____. PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: Dados da pesquisa em rede In: **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século XXI**. Brasília-DF. Liber livros. 2013.

FIGUEIREDO, I.M.Z Os Projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil, **Educ. Soc., Campinas**, vol. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>, acessado em março de 2012.

FONSECA, M. La Banque Mondiale et l'Education au Bresil (1971-1990). Tese de Doutorado. Universite de Paris V.1992.

FONSECA, M. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: **Ilma Passos Alencastro Veiga e Marília Fonseca (orgs.)**. **As dimensões do Projeto Político Pedagógico**, Papirus Editora. 2001.

FONSECA, M. A Sociedade do Conhecimento e os Novos Desafios Educacionais. Texto apresentado no Congresso de Educação e Trabalho, Universidade de Aveiro/Portugal. Maio de 2005.

_____. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista de Educação da USP**. Vol 24.1., 1998.

_____. (org) **Escolas Gerenciadas – Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-Pedagógico em Debate**. Goiânia. Editora UCG. 2004.

FONSECA, M.; TOSCHI, M.S.; OLIVEIRA, J. F. Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais. In: **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**, FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João F. de; TOSCHI, Mirza. S (Orgs). Goiânia: Ed. Da UCG, 2004.

FONSECA, M. A; FERREIRA, E. B. O PAR no contexto de planejamento estatal brasileiro. In: JUNIOR. S. L; FRANÇA. M.; FARIAS. M.S.B (orgs). **Políticas de gestão e práticas educativas a qualidade do ensino**. ANPAE. Líber Livro. 2011.

FONSECA, P.C.D Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004.**

FLAKSMAN, A. A Questão do Conhecimento em Heráclito. **Dissertação de Mestrado PUC-RJ**. 2001

FRANCO, Maria L.P.B. **Análise de Conteúdo**. Serie Pesquisa. Brasília. Líber Livro. 2012.

FREIRE, P. **Pedagogia dos Sonhos Possíveis**. São Paulo. Editora UNESP. 2001.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In **FAZENDA Ivani Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo Ed. Cortez. 1991.

_____. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**. Campinas. vol.29. n. 78. p. 153-177. maio/ago.2009.

GATTI, B. A Construção de Pesquisa em educação no Brasil. Editora Plano. 2002.

GAMBOA, S. S. Pesquisa em Educação – métodos e epistemologias. Argos Editora Universitária. 2006.

GAJARDO, M. Reformas Educativas na América Latina: Balanço de uma década. PREAL. Nº 15. 2000. In: **BROOKE, N. (Org.)** Marcos históricos na reforma da educação. Editora Fino Traço. Coleção EDVCERE. 2012.

GARCIA, E.W. – Inovação Educacional no Brasil – Problemas e Perspectivas. Brasília. Líber Livro. 1938.

GOTARI, E. Introducción a la Lógica Dialética. México. Fondo de Cultura. 1972.

GOLDEMBERG, J. O repensar da educação no Brasil. *Estud. Av.* vol.7 nº 18. São Paulo. Mai/agos. 1993 <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141993000200004>. Acessado: agosto 2013.

GRACINDO, R. V. Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras de ordem e novos-velhos problemas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília., v.13, n.1, jan/jun. 1997.

GRACINDO, R. V. O Gestor escolar e as demandas da gestão democrática. Exigências, práticas, perfil e formação. In: *Retratos da Escola. Financiamento e Gestão. Dossiê da Educação Básica*. CNTE, v.3, n.4 jan/jun. 2009.

HORA, D. Gestão educacional e democrática. *Democracia educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea*. Campinas. 2007.

HORTA NETO, J. L. Avaliação externa: a utilização dos resultados do SAEB 2003 na gestão do sistema público de ensino Fundamental no Distrito Federal. *Dissertação (Mestrado em Educação)* Faculdade de Educação. Universidade de Brasília. DF. 2006.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

KEYNES, J.M. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda Tradutor: **CRUZ, Mário Ribeiro da**. São Paulo: Editora Atlas. ISBN 9788522414574. 1992.

KOSIK, K. Dialética do Concreto. São Paulo. Editora Paz e Terra. 2002.

KRAWCZYK, N. Políticas de Regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania. In: *Educação e Sociedade*, vol. 26, n. 92, p.799-819. 2005;

_____. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n 135, p.797-815, set./dez.2008.

LARANJEIRAS, C.C. Da necessidade de uma concepção de conhecimento libertadora no resgate da dimensão cultural da ciência. 01/2009; ISBN: 978-85-7861-044-9 In book: *A Física Ainda é Cultura?*, Chapter: 09, Publisher: Livraria da Física, Editor: Andre Ferrer Pinto Martins. 2009.

LEHER, R. Da Ideologia do Desenvolvimento a Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco mundial para "Alívio" da pobreza. **Tese Doutorado. USP. 1998.**

LIBANEO, J.C. Organização e Gestão da Escola – Teoria e Prática. 5. ed. Goiânia: Alternativas. 2004.

_____. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e pesquisa. São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.**

_____. Democratização da Escola Pública – A Pedagogia crítico-social dos conteúdos. São Paulo: ed. Loyola 1998.

LIMA, A. B. Estado, Políticas Públicas e Educação no Brasil. In: LUCENA, C. (Org.) **Capitalismo, Estado e Educação. Campinas: Alínea, 2008, p. 133-150.**

LIMA. L. C; AFONSO. A. J. Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002. In: BROOKE. N. (Org.) **Marcos históricos na reforma da educação. Editora Fino Traço. Coleção EDVCERE. 2012.**

LIMA, P.G. Tendências Paradigmáticas na Pesquisa Educacional. 301f. **Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas. 2011.**

LOPES M. F.; CASTRO A.M.D.A. Política Educacional contextos e perspectivas da educação brasileira. **Líber Livros. Brasília-DF. 2012.**

LUDKE, M; ANDRE, M.E.D.A. Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas. Ed. E.P.U. 1986.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – Relatório de Gestão do exercício de 2011. **Portal MDS. Março de 2012.**

MEC – Ministério da Educação e do Desporto – Plano Nacional de Educação - Proposta do Executivo ao Congresso Nacional, 1998.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de dezembro de 1996. <http://portal.mec.gov.br/legislação>. **Acessado em julho de 2012.**

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas. Brasília. 2008.

_____. Documento de Referência: Conferência Nacional de Educação. Brasília. 2009.

_____. Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959), **Coleção Educadores, Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2010.**

_____. Portal do MEC documentos do SAEB http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/saeb_matriz2.pdf. **Acessado em 17 de julho de 2012.**

_____. Sinopse das ações do MEC. **Setembro. 2011.**

_____. Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014
Guia Prático de Ações para Municípios. Novembro. 2011.

MACHADO, C.T. Atuação do Banco Mundial em Educação no Brasil entre 1993 e 2004: Uma análise dos instrumentos de empréstimo, GT n.5 da 28ª Reunião Anual da ANPED 2005e, acessado em março de 2013.

MCNEELY, C.L. Prescrevendo as políticas nacionais de educação: o papel das organizações internacionais. *The Role of International Organizations*. University of Chicago. *Comparative Education Review*. Vol. 39, nº 4. Nov. 1995. In: BROOKE, N. Marcos históricos na reforma da educação. Editora Fino Traço. Coleção: EDVCERE. 2012.

MEDEIROS, E.: CHAIB, J. Qualidade de 85% das escolas na berlinda. *Correio Brasiliense*. Caderno Brasil. Brasília: p.8. 04 de agosto de 2013.

MENDES, C.S. Como os modelos de escolha de dirigentes incidem na gestão escolar? *Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília*. 2012.

MINTO, C.A. Os planos de Educação. *Entrevista concedida ao Observatório da Educação*. Disponível em: www.observatoriodaeducacao.org.br. 2010. Acessado em: setembro de 2013.

MITJÁNS MARTINEZ, A. A Teoria da Subjetividade em González Rey: Uma Expressão do Paradigma da complexidade na Psicologia. In: González Rey, F. (org.). *Subjetividade, Complexidade e Pesquisa em Psicologia*. São Paulo. 2005.

MPOG – Ministério do Planejamento e Gestão – PAC Balanços 2010 Disponível em: www.mpog.gov.br. Acessado em 09/01/2012

NASCIMENTO, C. G. Brasil - Plano de Desenvolvimento da Educação: para início de conversa. *Adital: notícias da América Latina e Caribe*. Brasil, 29/10/2007. Disponível em: www.edital.com.br. Acessa em 20/06/2013.

NEVES, J.L. Pesquisa Qualitativa – Características, Uso e Possibilidades. *Caderno de pesquisa em Administração*. São Paulo. V.1, nº 3. FEA-USP. 1996.

OLIVEIRA, A.P.M. A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. 274f. *Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011*.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da Educação em Mercadoria no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

PADUA, E. M. M. Metodologia da pesquisa. *Campinas*. Editora Papirus. 2008.

PERONI, V. Quadro apresentado no Seminário n. 4 da Matéria Gestão de Sistemas Educacionais, 2º semestre de 2011 da Universidade de Brasília, Mestrado Profissional.

PARO, V.H. Por dentro da escola pública. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PINTO, J.M.R. Custo-Aluno Qualidade (CAQi). *Campanha Nacional pelo Direito à Educação*. Brasil. 2011.

_____. O Financiamento da Educação no Brasil: Um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, set/2002.

_____. O Financiamento da Educação no governo Lula. RBPAE – v.25. n.2, p. 323-340, mai/ago. 2009.

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2011.

RIOS, T. A. Compreender e ensinar: por uma docência da melhor qualidade. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

RAVITCH, D. Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano – Como Testes Padronizados e o Modelo de Mercado Ameaçam a Educação. Editora Sulina. 2011.

REZENDE, L. M. Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB: Usos, Limitações e Alternativas. ENAP. 2008.

ROBERTSON, S. L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. Tradução de Jeffrey Hoff, revisão técnica de Mario Luiz Neves de Azevedo. Revista Brasileira de Educação. V.17 n.40 maio-ago 2012.

SAMPAIO, C.E.M. Entrevista do Diretor de Estatísticas Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, concedida via correio eletrônico, no dia 5 de dezembro de 2011, à Maria Auriana P.Diniz.

SANTOS, B. S. Um Discurso sobre as Ciências. Edições Afrontamento. 7ª edição. 1995.

SAVIANI, D. LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Cortez Editora, 1990.

SAVIANI, D. A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. 5. ed. Campinas, SP: Autores associados, 1999.

_____. Educação Brasileira: estrutura e sistema. 8. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>. Acesso em: julho 2012.

_____. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e Obstáculos para a sua construção no Brasil. ANPED. 2008.

_____. O Sistema Nacional de Educação: O lugar da Educação Superior. Educativa, Goiânia, v. 13, n. 1, p. 45-66, jan./jun. 2010.

Secretaria de Educação do Distrito Federal. Disponível em: http://www.se.df.gov.br/wpfontent/uploads/pdf_se/Censo/2011_total_escolas_tipologia.pdf. Acessado em junho de 2013.

SILVA, M. A. Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional. UNICAMP. 1999.

_____. Pressões externas na educação básica Dissensos e gestão. Revista Retratos da Escola. Brasília, v. 3, n. 4, p. 95-106, jan./jun, 2009.

_____. O consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. Revista Linhas Críticas. Brasília: UnB/Faculdade de Educação, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez, 2005.

_____. **Autonomia Escolar Ressignificada pelo Banco Mundial e Sua Materialização no PDE In: Escolas Gerenciadas – Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-Pedagógico em Debate.** Editora UCG. 2004.

_____. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial.** Campinas – SP – FAPESP/Autores Associados. 2002.

_____. **Políticas para a educação pública: a interveção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional** 330f **Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1999.**

SOUSA, S. Z. L. Debater é preciso. Revista Escola Pública, número Especial sobre Avaliação Educacional, Editora Segmento, ISSN 2176-994X. Set. 2011

SOUZA, C. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH. 2003.

TOMMASI, Livia et al. (Org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo, Cortez, PUC-São Paulo, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo. Editora Atlas. 2008.

UNESCO. Relatório Mundial de Seguimento de EPT – 2001.

_____. **Relatório Mundial de Seguimento de EPT – O Imperativo da Qualidade.** 2005.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos aprovada pela Conferência Mundial de Educação para Todos Jontiem, Tailândia.** 1990. Disponível em: www.unesco.org. Acessado em: 27 de fevereiro de 2012.

_____. **O Marco de Ação de Dakar. Cúpula Mundial de Educação Dakar, Senegal.** 2000. Disponível em: www.unesco.org. Acessado em: 27 de fevereiro de 2012.

Verger, A; Bonal, X. La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el "aprendizaje para todos". **Educ. Soc. Vol. 32 n. 117. Campinas, 2011.**

VIANNA, H. M. Construindo o campo e a crítica: o debate: In Freitas, Luiz Carlos de. **Avaliação: construindo o campo e a crítica, Florianópolis: Insular, p. 99-214. 2002.**

_____. **Avaliações em debate: SAEB, ENEM, Provão.** Brasília: Plano. 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas Internacionais e Educação- Cooperação ou Intervenção. In: **DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs.) Políticas Públicas & Educação Básica.** São Paulo: Xamã, 2001.

World Bank_ Education sector strategy. Washington: The World Bank Group, 1999.

_____. **Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial.** The Word Bank Group. 2011.

WTO – World Trade Organization – Negotiating proposal for education services. S/CSS/W/110. Disponível em: www.wto.org/tratop_e/serv. Acessado em 28 de abril de 2012.

YANNOULAS, S.C; SOUZA, C.R.F; ASSIS, S. G. Políticas Educacionais e o Estado Avaliador: uma relação conflitante. Sociedade em Debate, Pelotas, 15(2):55-67 jul-dez. 2009.

Portal do Ministério da Educação – www.mec.gov.br

Site do Banco Mundial – <http://www.worldbank.org>

Site do INEP – <http://www.inep.gov.br>

Site da OCDE – <http://www.oecd.org>

Anexo A – Produção Acadêmica correlata ao estudo PAR e IDEB

Apresentamos no quadro A.1 os trabalhos acadêmicos identificados durante a revisão bibliográfica de nosso estudo correlacionados ao PAR e ao IDEB.

Quadro A.1 – Trabalhos acadêmicos relacionados ao PAR e IDEB

Ano	Título	Autor	Orientador	Instituição
1998	A Educação em confronto com a Qualidade	Maria Isabel Nogueira Tuppy	James Patrick Maher	UNICAMP
2008	Por um sentido público Da Qualidade da Educação	Vandré Gomes da Silva	Jose Sergio Fonseca de Carvalho	USP
2008	Qualidade da Educação: subsídios para a promoção de políticas públicas	Adriano Vieira	José Roberto Rus Peres	UNICAMP
2010	Gestão da Escola, Qualidade do Ensino e Avaliação Externa: Desafios na e da Escola	Ana Lucia Garcia	Iraíde Marqies de Freitas Barreiro	UNESP
2010	O índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões Associadas à Qualidade da Educação na Escola Pública Municipal.	Andréia Melanda Chirinéa	Iraídes Marques de Freitas Barreira.	UNESP
2011	A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal	Ana Paula de Matos Oliveira	José Vieira de Sousa	UnB
2011	O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Um Estudo do Município de Santa Fé do Sul/SP	Fábio Mariano da Paz	Helia Sônia Raphael	UNESP
2011	A Implementação de novos modos de Regulação do Sistema Educacional no Brasil: O Plano de Ações articuladas e a Relação entre as Escolas e a União	Deborah Said da Silva Junqueira	Mariza Ribeiro Teixeira Duarte	UFMG

Elaborado pela autora entre abril e maio de 2012, busca feita nos periódicos CAPES.

Anexo B – ROTEIRO DE ENTREVISTA - GRUPO A - Gestores do sistema



Faculdade de Educação

Mestrado Profissional em Educação

Área de Concentração: Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação

1) Dados de Identificação

a. Identificação:

b. Nível de Formação:

c. Curso:

e. Cargo:

f. tipo de participação no PAR:

2) Como foi o processo de elaboração do PAR do DF?

3) Como está sendo implantado o PAR no DF?

4) Você considera os programas do PAR inovadores?

5) Em sua opinião como é a receptividade na escola dos programas recebidos pelo PAR?

6) Como o PAR produz melhoria na nota do IDEB no DF?

7) Que mudanças o PAR introduziu na gestão da escola e no projeto da escola?

8) Como é o funcionamento e composição do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação?

Anexo C – ROTEIRO DE ENTREVISTA - GRUPO B – Diretores das Escolas



UnB - Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

Mestrado Profissional em Educação

Área de Concentração: Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação

1) Dados de Identificação

- a. Nome da Escola:
- b. Identificação do entrevistado:
- c. Nível de Formação:
- d. Curso:
- e. Ano de ingresso na função:
- f. Tempo de magistério na função de docente:

2) Sua escola possui projeto político pedagógico? Como é elaborado na escola? Quem participa da elaboração do PPP?

3) As decisões da escola são partilhadas com os professores e funcionários da escola?

4) A escola possui uma proposta pedagógica escrita que descreve as aprendizagens esperadas para cada ano/série?

5) Qual a nota da escola no IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no ano de 2005, 2007, 2009 e em 2011

6) Quais as ações empreendidas para elevar o “nível de qualidade” da educação na sua escola?

7) Quais os fatores, que a seu ver são relevantes na sua escola e que contribuem para o sucesso escolar, e conseqüentemente, para a qualidade da educação?

8) Quais os aspectos negativos da sua escola, e que de certa forma podem influenciar na qualidade da educação e conseqüentemente nos resultados obtidos nas avaliações externas?

9) Você conhece o PDE e o PAR? Que mudanças introduziu na gestão da escola?

10) Sua escola possui Conselho Escolar? Comente sobre funcionamento.