



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MÁRCIA HELENA DE MORAES SOUZA

***O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR –
DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO
DE MATO GROSSO***

**CUIABÁ-MT
2010**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MÁRCIA HELENA DE MORAES SOUZA

***O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR –
DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO
DE MATO GROSSO***

**CUIABÁ-MT
2010**

MÁRCIA HELENA DE MORAES SOUZA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR –
DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO
DE MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação na Linha de Pesquisa Cultura, Memória e Teorias em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Silas Borges Monteiro

**CUIABÁ-MT
2010**

Revisão:

Antônio Galvão de Paiva

S719p

Souza, Márcia Helena de Moraes.

O plano de ações articuladas - PAR – das redes municipais de ensino de Mato Grosso). / Márcia Helena de Moraes Souza – Cuiabá (MT): A Autora, 2010.

177 p.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso. Instituto de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Silas Borges Monteiro.

Inclui bibliografia.

1. Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. 2. Plano de Ações Articuladas - PAR. 3. Políticas Públicas de Educação. I. Título.

CDU: 37.014

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

© Márcia Helena de Moraes Souza

MÁRCIA HELENA DE MORAES SOUZA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR –
DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO
DE MATO GROSSO**

Dissertação defendida junto ao curso de Mestrado em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito final para a obtenção do grau de mestre, em 21 de maio de 2010, pela Comissão formada pelos professores:

Umberto de Andrade Pinto – *Examinador Externo*
Doutor em Educação, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP

Paulo Speller – *Examinador Interno*
Doutor em Ciência Política, University of Essex, Inglaterra
Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT

Maria das Graças Martins da Silva – *Examinadora Interna*
Doutora em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil
Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT

Silas Borges Monteiro – *Orientador*
Doutor em Educação, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a dois homens maravilhosos;

Paulo Estevão Giurni de Souza (*in memoriam*), meu amado pai, por sempre ter comemorado minhas realizações, mesmo as mais singelas...

Humberto Roque Kuhn, meu amado marido, por ser tão presente, pelo respeito às minhas fragilidades e pelos gestos de amor, todos os dias...

AGRADECIMENTOS

Àqueles que, como presentes desta vida, emprestaram seus afetos e sua confiança à minha caminhada: Meus pais;
Paulo Estevão e Lúcia Maria,

Meu marido, Humberto, por compartilhar comigo a vida, os sonhos, e na decisão deste projeto, por acreditar em mim mais que eu,

Meu irmão, amigo, André Luis, por sempre me acolher carinhosamente, e nem sempre ser tão paciente comigo, incentivando-me a caminhar,

Meu orientador, Silas, pela oportunidade ímpar de participar do PAR, por ter apostado em mim, e, muito especialmente, pela elegância e respeito no tratamento a todos que o cercam,

Minha amiga Lilian Santana, que representa o espírito de apoio e solidariedade dos amigos do Grupo de Estudos em Didática, Filosofia e Formação de Educadores – Gedffe,

Meus três anjos da guarda no Instituto de Educação da UFMT: Profa. Dra. Simone Albuquerque da Rocha, Luisa Maria Teixeira Silva Santos e Mariana Serra Gonçalves, por serem amigas o suficiente para fazer toda a diferença,

À SECITEC, pelo apoio, especialmente ao Superintendente de Educação Profissional, Jefferson Luis Daltro Monteiro da Silva e à Diretora da Escola Técnica Estadual de Rondonópolis, Neiva Terezinha de Cól, amigos-profissionais que compreendem a formação continuada como processo necessário e permanente,

À equipe do PAR na UFMT e SEDUC, muito especialmente a amiga Maria Amélia Ramos, personagem importante na construção do PAR no Estado,

Às equipes da SEB/MEC e do FNDE, pelo trabalho realizado e pela atenção dispensada, mesmo com tanto trabalho a fazer,

... pessoas queridas, que de diferentes formas colaboraram para que este trabalho fosse possível, e terão sempre minha profunda gratidão.

RESUMO

O presente trabalho teve origem no projeto “Acompanhamento e avaliação do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação no Estado de Mato Grosso”, proposto em 2007 pelo Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso (IE/UFMT). Tem por objetivo discutir o instrumento de diagnóstico e analisar, além dos dados levantados, os limites e avanços no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nas redes municipais de ensino do estado, que por meio dessa ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Governo Federal, que busca a efetivação do regime de colaboração com os Governos dos Estados e dos Municípios, vem articulando ações para a melhoria da Educação no País. A partir de 52 indicadores que abrangem 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”, as análises oferecem uma visão de conjunto da situação educacional das redes municipais de ensino do estado. O Governo de Mato Grosso entendeu, ainda em 2007, que deveria envolver não somente os municípios de menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) na elaboração desses Planos de Ações Articuladas e, através da parceria Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) e IE/UFMT, viabilizou o apoio necessário à gestão municipal de ensino, e todos os 141 municípios aderiram voluntariamente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Quanto à análise do diagnóstico, os resultados apontam para um quadro preocupante em relação ao descumprimento de orientações e diretrizes nacionais, à baixa participação no controle social da educação e a carências estruturais nas escolas municipais do estado. Quanto ao processo de implantação, a avaliação é de que o PAR conseguiu aproximar o Ministério da Educação (MEC) da realidade dos municípios mato-grossenses, e iniciou o processo de efetivação do regime de colaboração entre o estado e os municípios, que em Mato Grosso é compromisso expresso tanto na Constituição Estadual de 1989, quanto na Lei Complementar N. 49, que desde 1998 propõe a instituição do Sistema Único de Educação Básica no estado. O PAR é avaliado como orientador para os sistemas educacionais em relação aos itens diagnosticados e serve, portanto, como ponto de partida tanto para a elaboração de outras ações articuladas entre as redes municipais e a rede estadual de ensino, quanto de base para a proposição do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Palavras chave: Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Plano de Ações Articuladas - PAR. Políticas Públicas de Educação.

ABSTRACT

This paper was originated from the project “Implementation process evaluation and follow-up of the Mato Grosso State Educational Development Plan”, proposed by the Mato Grosso’s Federal University Educational Institute (IE/UFMT) in 2007. Its purpose is to discuss the evaluation and diagnosis instrument, and further more the data collected, the limits and advances on the implementation process of the Articulated Actions Program (PAR) on the state teaching municipal networks. Thru this action of the Educational Development Plan (PDE), the Federal Government seeks to put into effect the cooperation regime between the State and Municipal governments, therefore articulating actions to improve this Country’s education. From 52 indicators that encloses four dimensions, “Educational Management”, “Teachers and School Service and Support Professionals Formation”, “Evaluation and Teaching Practices”, and “Physical Infrastructure and Teaching Resources”, these analysis provide a whole vision of the educational situation of the municipal state’s teaching networks. The Mato Grosso State understood, yet in 2007, they should not only involve the cities with smaller Basic Educational Development Rate (IDEB) on the elaboration of these Articulated Actions Plan, and through partnership with the Educational State Office (SEDUC) and the IE/UFMT, it made practical the necessary support to the municipal educational management, in which all the 141 cities voluntarily applied to the All for Education Goal Plan Commitment. As for the diagnosis analysis, the results indicate a worrying picture regarding the unfulfillment of the national guiding and directress, low participation on the social educational control and structural needs of the municipal state schools. As for the implementation process, the evaluation is that the PAR achieved to bring the Education Ministry (MEC) close to the realities of Mato Grosso’s cities, and began the process to put into effect the cooperating regime between State and Cities, which in Mato Grosso is a written commitment in both the State’s Constitution of 1989 and the Complementary Law N° 49, that since 1989 propose the establishment of a State’s Unique Basic Educational System. The PAR is evaluated as guidance to educational systems towards the diagnosed items and serves, therefore, as a starting point for both the elaboration of other articulated actions between state and cities educational networks, and as a basis to proposing the National Articulated Educational System.

Key-Words: Educational Development Plan – PDE. Articulated Actions Plan – PAR. Educational Public Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<i>Quadro 1 – IDEB 2005, IDEB 2007 e metas projetadas para o Brasil</i>	<i>42</i>
<i>Quadro 2 – IDEB 2005, IDEB 2007 e metas projetadas para a Rede Estadual de Mato Grosso</i>	<i>46</i>
<i>Quadro 3 – Programas e ações do PDE, por níveis e modalidades de ensino</i>	<i>50</i>
<i>Quadro 4 – Áreas e respectivos Indicadores da Dimensão 1 do Instrumento de Campo (Rede Municipal)</i>	<i>89</i>
<i>Quadro 5 – Resumo das pontuações na área 1 da Dimensão 1 do PAR/MT.....</i>	<i>90</i>
<i>Quadro 6 – Resumo das pontuações nas áreas 2 e 3 da Dimensão 1 do PAR/MT..</i>	<i>96</i>
<i>Quadro 7 – Resumo das pontuações nas áreas 4 e 5 da Dimensão 1 do PAR/MT..</i>	<i>100</i>
<i>Quadro 8 – Áreas e respectivos Indicadores da Dimensão 2 do Instrumento de Campo (Rede Municipal)</i>	<i>102</i>
<i>Quadro 9 – Resumo das pontuações da Dimensão 2 do PAR/MT.....</i>	<i>104</i>
<i>Quadro 10 – Áreas e respectivos Indicadores da Dimensão 3 do Instrumento de Campo (Rede Municipal)</i>	<i>108</i>
<i>Quadro 11 – Resumo das pontuações da Dimensão 3 do PAR/MT</i>	<i>109</i>
<i>Quadro 12 – Áreas e respectivos Indicadores da Dimensão 4 do Instrumento de Campo (Rede Municipal).....</i>	<i>111</i>
<i>Quadro 13 – Resumo das pontuações na área 1 da Dimensão 4 do PAR/MT</i>	<i>112</i>
<i>Quadro 14 – Resumo das pontuações nas áreas 2 e 3 da Dimensão 4 do PAR/MT</i>	<i>114</i>
<i>Quadro 15 – Dados do IDEB 2005, metas projetadas para 2007, IDEB 2007 e variação percentual 2005-2007 dos municípios priorizados no PAR/MT para os anos iniciais e anos finais do ensino fundamental.....</i>	<i>130</i>
<i>Quadro 16 – Dados do IDEB 2005, metas projetadas para 2007 e IDEB 2007 para a Rede Estadual de Mato Grosso para os anos iniciais e finais do ensino fundamental</i>	<i>132</i>
<i>Gráfico 1 – IDEB para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Brasil</i>	<i>44</i>
<i>Gráfico 2 – IDEB para os Anos Finais do Ensino Fundamental – Brasil</i>	<i>44</i>
<i>Gráfico 3 – IDEB para o Ensino Médio – Brasil</i>	<i>45</i>
<i>Gráfico 4 – IDEB para a Rede Estadual de Educação – Mato Grosso</i>	<i>47</i>
<i>Diagrama 1 – Estrutura Geral do Instrumento de Campo</i>	<i>79</i>

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AF/EF – Anos Finais do Ensino Fundamental
- AI/EF – Anos Iniciais do Ensino Fundamental
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- CAE – Conselho de Alimentação Escolar
- CE – Conselho Escolar
- CEE – Conselho Estadual de Educação
- CEFAPRO – Centro de Formação e Atualização do Professor
- CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CF – Constituição Federal
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CONAE – Conferência Nacional de Educação
- CONED – Congresso Nacional de Educação
- CONFINTEA V – 5ª Conferência Internacional de Educação de Adultos da UNESCO
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Estado
- CTE – Formulário eletrônico de diagnóstico e elaboração do PAR
- DIPRO – Diretoria de Assistência a Programas Especiais (FNDE)
- EC – Emenda Constitucional
- EM – Ensino Médio
- E-TEC – Sistema Escola Técnica Aberta
- FNDE – Fundo Nacional de 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 do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- GT – Grupo de Trabalho
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IE – Instituto de Educação
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- LSE – Levantamento da Situação Educacional
- MEC – Ministério da Educação
- NSA – não se aplica
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PAR – Plano de Ações Articuladas
- PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PIB – Produto Interno Bruto
- PL – Projeto de Lei
- PME – Plano Municipal de Educação
- PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PP – Projeto Pedagógico
- PPA – Plano Plurianual

- PPP – Projeto Político Pedagógico
- SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
- SEB/MEC – Secretaria de Educação Básica/Ministério da Educação
- SEDUC – Secretaria de Estado de Educação
- SEDUC/MT – Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso
- SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
- SME – Secretaria Municipal de Educação
- UAB – Universidade Aberta do Brasil
- UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	
A POLÍTICA EDUCACIONAL VIGENTE NO BRASIL	20
1.1 EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA	21
1.2 MARCOS LEGAIS	25
1.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	33
1.4 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	37
CAPÍTULO II	
O DIAGNÓSTICO PAR DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DE MATO GROSSO	65
2.1 PLANEJAMENTO COMO ESTRATÉGIA PARA GESTÃO EDUCACIONAL	68
2.2 INSTRUMENTOS E METODOLOGIA DO DIAGNÓSTICO PAR	75
2.3 CONSTRUÇÃO DO PAR EM MATO GROSSO	82
2.4 DADOS DO DIAGNÓSTICO PAR DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO	87
2.4.1 Dimensão 1 – Gestão Educacional	88
2.4.2 Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	101
2.4.3 Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação	108
2.4.4 Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	111
CAPÍTULO III	
ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DO PAR EM MATO GROSSO	118
3.1 O PAR COMO INSTRUMENTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO	119
3.2 AS CONCEPÇÕES DO INSTRUMENTO DE CAMPO E OS LIMITES DA IMPLANTAÇÃO DO PAR.....	122
3.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO IDEB	128
3.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
OBRAS CONSULTADAS	172

INTRODUÇÃO

O Governo Federal lançou em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, visando a melhoria da qualidade da Educação Básica no país. Uma das ações do PDE previa, para os municípios que aderissem voluntariamente ao Plano de Metas, a realização de um diagnóstico participativo que servisse de base para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), ferramenta de gestão que deveria favorecer o regime de colaboração entre os entes federados e seus sistemas de ensino.

No estado de Mato Grosso, a Secretaria de Educação e a Universidade Federal somaram esforços para ampliar o propósito inicial do Governo Federal – que era elaborar o PAR nos municípios definidos como priorizados para o atendimento mediante apoio técnico e financeiro – no sentido de garantir que todos os 141 municípios tivessem condições de participar da implantação desse planejamento.

Assim nasceu o projeto de pesquisa proposto em setembro de 2007 pelo Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso (IE/UFMT), intitulado *Acompanhamento e avaliação do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação no Estado de Mato Grosso*, que tinha por objetivo analisar as relações de trabalho, o trabalho pedagógico e as repercussões alcançadas pelas medidas adotadas. O projeto tinha especial interesse na possibilidade de avaliar a situação atual da rede pública de ensino básico do Estado e as políticas públicas para a educação

básica implementadas a partir do PDE, investindo no estudo e interpretação da forma pela qual se efetivaria a articulação entre as medidas tomadas e seus efeitos sobre a organização deste nível de ensino. Esta dissertação representa parte do esforço do Instituto de Educação.

Em que pese o risco, aqui assumido, de lidar com fenômenos sociais recentes, neste caso uma política pública de educação que se encontra em pleno processo de implementação por parte do Governo Federal em todo o país, o trabalho apresenta o PDE e, a partir dele, a proposição do PAR como instrumento de efetivação do regime de colaboração, e como ferramenta de planejamento para a gestão educacional dos sistemas de ensino municipais. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que foi utilizado como critério de seleção dos municípios prioritários em cada estado, é discutido em relação aos dados levantados no diagnóstico do PAR dos municípios de Mato Grosso. Tanto o IDEB, que conta com dados oficiais em 2005, 2007 e em breve terá os resultados de 2009 divulgados, quanto os indicadores do diagnóstico PAR, servem de base e apoio para o planejamento da educação, seja dos sistemas municipais ou estaduais de educação. O regime de colaboração proposto pelo PDE envolve a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, num plano de governo que neste momento conta com 100% de adesão e repercute em todos os cantos do país.

No sentido de dar visibilidade aos resultados das análises, a partir dos dados do diagnóstico realizado nos 141 sistemas municipais de ensino de Mato Grosso, e no processo de articulação desencadeado pela elaboração do PAR, este trabalho busca a configuração de um panorama da educação dos municípios, numa visão de conjunto capaz de dar sustentação ao Sistema Único de Educação Básica, em Mato Grosso instituído desde 1998, tema nacionalmente discutido na Conferência Nacional de Educação (CONAE) para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Para atender ao exposto, o texto foi organizado de forma a apresentar no capítulo 1 a política educacional como política pública de cunho social e, portanto, dever do Estado e direito do cidadão, explicitando as bases legais que a sustentam na atualidade, inclusive quanto ao

financiamento da educação, especialmente quanto ao regime de colaboração, e até o lançamento do PDE.

O segundo capítulo versa sobre o diagnóstico do Plano de Ações Articuladas, instrumento e metodologia construídos como recurso estrategicamente utilizado para estabelecer as bases da elaboração do PAR, que busca articular ações para a melhoria da educação no país, estabelecendo o foco na aprendizagem e, pela primeira vez, pondo em prática o “regime de colaboração” entre os entes federados. Ao totalizar os resultados dos diagnósticos das 141 redes municipais de ensino de Mato Grosso, o capítulo apresenta uma visão sistêmica, necessária ao planejamento de articulações maiores que aquelas propostas originalmente pelo plano, e analisa a implementação do PAR no Estado.

No terceiro capítulo, o PAR é analisado em seu processo de elaboração, desde as concepções impressas na forma como os indicadores retratam as dimensões avaliadas, até os limites e avanços decorrentes do processo desencadeado em Mato Grosso para estabelecer o regime de colaboração, além da análise dos resultados do IDEB e das relações que emergem dos resultados do diagnóstico, confirmando a relevância dos dados observados, a gravidade dos resultados encontrados e suas implicações nas políticas de educação de Mato Grosso.

Ao final, outras considerações são tecidas quanto às análises apresentadas, ao processo de mobilização promovido, às aproximações que foram possíveis perceber e ao movimento desencadeado na política educacional presente, com a definição de um ponto de partida para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Por ocasião da proposição do PAR como ação do PDE, era necessário equacionar duas questões operacionais. A partir dos resultados do IDEB de 2005, promover ações de impacto imediato que garantissem ao índice estabelecer-se como parâmetro de acompanhamento dos resultados aferidos quanto à aprendizagem dos alunos e fluxo escolar, e indicar algum ganho na qualidade da educação básica para minimizar os efeitos impressionantemente negativos dos péssimos resultados da educação no

país. Outra questão central, historicamente reconhecida, é a limitação imposta pelos investimentos insuficientes ao desenvolvimento da educação no Brasil.

O resultado desta equação, índices insatisfatórios e recursos limitados, levou o Ministério da Educação (MEC) a definir como municípios prioritários aqueles que obtiveram os piores resultados no IDEB de 2005, e a eles foram destinados imediato apoio técnico e/ou financeiro do Governo Federal – por meio de transferências voluntárias da União – na tentativa de alavancar a qualidade da educação em seus sistemas municipais de ensino ou, no mínimo, verificar relativo aumento no índice definido como avaliador dessa qualidade. Como veremos adiante, em qualquer uma dessas perspectivas a decisão mostrou-se acertada.

Mato Grosso, assim como outros estados da federação, além do Distrito Federal, entendeu que deveria envolver não somente os municípios de menor IDEB nesse Plano de Ações Articuladas e, através de uma parceria entre a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC/MT) e do Instituto de Educação da UFMT, ampliou o diagnóstico para todos os seus municípios, propondo inclusive que fossem desenvolvidas pesquisas amplas para análise das demandas e das políticas públicas de educação no Estado, que contribuíssem não apenas para subsidiar possíveis redefinições das medidas adotadas pelas diversas esferas de governo, como também para gerar novos conhecimentos acerca da atual situação do ensino público.

O PDE, de responsabilidade do MEC, em Mato Grosso conta desde então com a atuação da SEDUC e da UFMT. Em relação à avaliação da situação atual da rede pública de ensino básico existente no Estado, o acompanhamento realizado durante a fase do diagnóstico gerou uma caracterização ampla e atualizada dos aspectos quantitativos e qualitativos desse nível de ensino, que tem servido de base, tanto para elaboração de propostas de atuação da Secretaria Estadual em relação à rede municipal de ensino, quanto às próprias Secretarias Municipais, para construir ou reordenar suas ações e políticas, na busca da melhoria da qualidade da educação, necessária ao avanço dos resultados mensurados pelo IDEB.

Para registrar os passos deste trabalho, é preciso considerar que o percurso metodológico da pesquisa foi trilhado em meio a essa outra caminhada da construção do PAR em Mato Grosso.

Como mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação do IE/UFMT e sob a orientação do Professor Silas Borges Monteiro – que fazia parte do projeto do IE desde 2007, e a partir de 2009 passou a responder pela Coordenação do PAR na UFMT – para realizar a construção metodológica e a pesquisa que resulta neste trabalho, integrei a equipe PAR da UFMT que viajou pelo estado para a realização dos diagnósticos e elaboração dos planos nos municípios, buscando em meio ao processo de implantação do PAR, conhecer suas nuances, reflexos, e reconhecer seus limites, possibilidades. Buscava conhecer o PAR *por dentro*.

Para estimular o debate sobre o PAR na academia, esta pesquisadora propunha a divulgação do Plano de Ações Articuladas de Mato Grosso por meio da participação em eventos científicos, na medida em que o processo se desenvolvia e os dados iam sendo organizados, analisados e subsidiando a definição de novas políticas educacionais no estado. Desta forma, para envolver na pesquisa além dos dados resultantes dos indicadores que diagnosticaram a situação educacional nos municípios, o processo de implantação do PAR em Mato Grosso numa abordagem qualitativa, foram realizadas:

1. Viagens de observação, no acompanhamento da equipe PAR de Mato Grosso aos municípios de General Carneiro e Nova Xavantina, de 4 a 9 de março de 2008;
2. Viagens de coleta de dados, compondo a equipe e elaborando o PAR dos municípios de Itanhangá e Tapurah, de 13 a 19 de julho de 2008;

3. Sistematização de planilha eletrônica, com as pontuações do diagnóstico de todos os municípios do Estado¹, além dos dados do IDEB² 2005 e 2007;
4. Apresentação de dados parciais, no Fórum de Avaliação da Elaboração do PAR de Mato Grosso, realizado em Cuiabá nos dias 13 e 14 de novembro de 2008;
5. Revisão da literatura quanto às políticas públicas de educação no Brasil até o lançamento do PDE;
6. Definição da estrutura de análise dos dados do diagnóstico para elaboração do PAR;
7. Análise das dimensões do instrumento de diagnóstico do PAR;
8. Viagens de monitoramento do PAR aos municípios de Barra do Bugres e Porto Estrela, de 7 a 13 de dezembro de 2008;
9. Participação em Capacitação para o Monitoramento do PAR, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em Brasília, 11 de agosto de 2009;
10. Entrevistas com representantes da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e do FNDE, em Brasília, nos dias 8 e 9 de setembro de 2009;
11. Participação na produção de artigo do livro, *Plano de ações articuladas em Mato Grosso: vivências e reflexões*, lançado pela editora da UFMT, no Seminário Educação de 2009;
12. Participação em Reunião Técnica do MEC e do FNDE sobre o Processo de Acompanhamento do PAR Municipal, em Brasília, entre os dias 13 e 15 de abril de 2010;
13. Participação de Reunião de Acompanhamento do PAR na SEDUC/MT com 32 municípios em diligência pelo FNDE, em Cuiabá, em 19 de abril de 2010.

¹ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 19 out. 2009.

² Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/Site>>. Acesso em 19 out. 2009.

Em que pese a vivência pessoal na elaboração do PAR de Mato Grosso ter sido ampla, participando tanto de discussões relativas à rede estadual quanto às redes municipais, as análises deste trabalho versam especificamente sobre os dados da rede municipal de ensino do Estado. E são duas as razões: por serem esses os indicadores que geraram os Planos de Ações Articuladas dos municípios, e constituem, portanto, a mesma base de informações do MEC e, ainda, por serem os dados relativos à rede estadual de ensino, há muito tempo, objeto de estudo sistemático e permanente da SEDUC.

A fase do diagnóstico do PAR em Mato Grosso foi concluída em agosto de 2008 e, atualmente, está em processo tanto o monitoramento do PAR, realizado pelos gestores municipais de educação, quanto o acompanhamento técnico realizado pelo MEC nesta segunda fase da implantação do PAR, que tem previsão de término em 2011. O diagnóstico, concebido como uma ferramenta de gestão do PDE, foi proposto como instrumento participativo de planejamento das ações dos Municípios, Estados e do Governo Federal e agora passa a ser acompanhado em seu desenvolvimento.

Entendo que discutir as concepções do instrumento que propõe o diagnóstico e as bases para a articulação das políticas educacionais dos entes federados nas quatro grandes dimensões – Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – permite melhor compreender a atual situação da educação nos sistemas municipais de ensino do Estado, descortinando a possibilidade de novas orientações e das articulações necessárias à execução do PAR.

A primeira observação impressionante refere-se ao momento de elaboração do PAR em municípios que, mesmo com poucas escolas, acabava por criar uma situação inédita ao reunir representantes das redes de ensino estadual e municipal para discutir a educação nesses municípios, quando uns eram surpreendidos por outros ao relatar condições desconhecidas de uma das redes em comparação com a outra. Nessas ocasiões, e em

conversas informais, os depoimentos davam conta de que, antes do diagnóstico PAR, o sistema de educação nos municípios, compreendido pelas duas redes, nunca havia sido posto em discussão, menos ainda em articulação, apesar do *regime de colaboração* entre os entes federados ser um preceito constitucional para a educação brasileira desde 1988 (CF, art. 211).

Interessa a este trabalho desvelar as possibilidades de planejamento para articulação do sistema educacional a partir dos indicadores do instrumento utilizado para o diagnóstico, buscando em suas concepções ampliar e aprofundar sua análise através da reflexão sobre as contribuições e os limites do PAR. E, ainda, destacar a importância de que se reveste o momento, para qualificar a discussão da educação na rede pública do país.

Assim, para iniciar este trabalho, busca-se a contextualização da educação como política pública social no cenário da legislação brasileira.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA EDUCACIONAL VIGENTE NO BRASIL

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobrepõe em importância e gravidade a da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade.

É preciso, certamente, tempo para que as camadas mais profundas do magistério e da sociedade em geral sejam tocadas pelas doutrinas novas e seja esse contato bastante penetrante e fecundo para lhe modificar os pontos de vista e as atitudes em face do problema educacional, e para nos permitir as conquistas em globo ou por partes de todas as grandes aspirações que constituem a substância de uma nova política de educação (O MANIFESTO..., 1932).

Para compreender como se chega ao contexto em que o Plano de Ações Articuladas, objeto principal deste trabalho, é desencadeado, o recuo no tempo é recurso utilizado para que seja possível perceber o regime de colaboração como idealização e promessa antiga no processo dinâmico da construção dos termos que constituem a presente política educacional brasileira, antes de chegarmos a março de 2007, quando o Governo Federal propôs o Plano de Desenvolvimento da Educação. Não é consideração que possa deixar de ser registrada, sob pena de inadvertidamente, e sem considerar o caminho

trilhado, possa ser julgada a orientação do regime de colaboração entre os entes federados, grande aposta desse plano, uma novidade. Trata-se de preceito constitucionalmente estabelecido, há mais de 20 anos.

1.1 EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Nas representações sociais de cada sociedade sobre si mesma, é preciso considerar

que a estruturação e implementação das políticas educativas constituem uma arquitetura em que se fazem presentes, dentre outras dimensões: as soluções técnico-políticas escolhidas para operacionalizar internamente os princípios ditados pelo espaço global; o conjunto de valores que articulam as relações sociais; o nível de prioridade que se reserva à própria educação; as práticas de acomodação ou de resistência forjadas nas instituições que as colocam em ação, sejam nos sistemas de ensino ou nas próprias escolas (AZEVEDO, 2004, Prefácio).

Somente nesse contexto, dos valores que uma sociedade estabelece para si e na responsabilidade que em decorrência assume, é possível compreender a medida dos investimentos educacionais subordinados à política econômica, imposição do sistema capitalista que rege nossa estrutura social. A esse respeito Saviani afirma,

[...] quer se trate desta ou daquela conjuntura, de países centrais ou periféricos, deste ou daquele matiz ideológico, é possível detectar uma constante decorrente da determinação estrutural capitalista: a separação entre política econômica e política social e a subordinação desta àquela (2008, p. 227).

Ora, se a economia alimenta o desenvolvimento de uma sociedade, sua educação deverá ser tanto melhor quanto mais desenvolvida economicamente ela for. Nesses termos, ao observar que no período recente a economia do Brasil vem se fortalecendo e conquistando certa estabilidade, e sendo a política educacional produto de um todo político, econômico e social que vem se modificando no país, observa-se também a valorização da educação como força propulsora do desenvolvimento, modificando seu *status* nas prioridades do país.

O processo de globalização da economia, a partir da absorção das chamadas novas tecnologias, entre outras consequências, trouxe profundas repercussões para o mundo do trabalho e, portanto, passou a impactar a definição das políticas educativas. O debate ganhou centralidade, uma vez que a educação passou a ser tratada em sua dimensão de política pública de cunho social. Para Saviani, a política educacional brasileira é uma modalidade da “política social” ligada a uma certa maneira de conceber, organizar e operar a administração da coisa pública (2008, p. 223).

Tem-se como objetivo para o presente trabalho a busca de um equilíbrio para o tratamento da educação dentro das condições de possibilidades atuais, mas não como refém do Estado ou do regime por ele adotado.

Ao referir-se à interferência dos organismos internacionais na política educacional do Brasil, especialmente em função da globalização, Azevedo pondera que “os padrões definidos pelos rumos da globalização são localmente ressignificados, apesar de não perderem as marcas advindas das decisões em escala mundial”, isso porque “as políticas públicas, como qualquer ação humana, são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm curso” e ainda, “nenhuma orientação que vem de fora é transplantada mecanicamente para qualquer sociedade” (2004, Prefácio).

Empresto ainda as palavras de Ianni, para tratar da diversidade na globalização,

Simultaneamente às forças que operam no sentido da articulação, integração e até mesmo homogeneização, operam forças que afirmam e desenvolvem não só as diversidades, singularidades ou identidades, mas também hierarquias, desigualdades, tensões, antagonismos. São forças que alimentam tendências integrativas e fragmentárias, compreendendo nação e nacionalidade, grupo e classes sociais, provincianismo e regionalismo, localismo e cosmopolitismo, capitalismo e socialismo.

É óbvio que a globalização envolve o problema da diversidade.

Logo que se reconhece que a sociedade global é uma realidade em processo, que a globalização atinge as coisas, as gentes e as idéias, bem como as sociedades e as nações, as culturas e as civilizações, desde esse momento está posto o problema do contraponto globalização e diversidade, assim como diversidade e desigualdade, ou integração e antagonismo (1994).

Ver o país como parte de uma construção social maior, a sociedade global, e a educação a partir da sua construção histórica, é antes de tudo não estabelecer a vitimização como ponto de vista, mas, ao contrário, escolher a visão do protagonismo nos processos de desenvolvimento social e econômico, sob pena de não contribuir para a superação das dificuldades, especialmente no que se refere à educação de um povo, porque além de subestimá-lo, fragiliza seu potencial de transformação.

Por outro lado, para buscar nas relações e nas responsabilidades das múltiplas variáveis que compõem a política educacional e suas articulações com o planejamento mais global da sociedade, como parte de uma totalidade maior, é preciso enxergar as políticas como sendo o Estado em ação (JOBERT e MULLER apud AZEVEDO, 2004, p. 60).

Da participação social devemos observar que as pessoas, ao mesmo tempo em que fazem parte mais visceralmente de um setor dado à sua atividade profissional específica, participam de inúmeros outros setores, sobretudo na condição de usuárias dos mesmos. Quanto ao protagonismo dos profissionais da educação, Azevedo afirma,

Os educadores integram um setor específico – o da educação – cuja existência depende do seu trabalho, ao mesmo tempo que dele (do setor) extraem a afirmação da sua identidade profissional. A vida cotidiana, no entanto, os leva a fazer parte de outros vários setores, principalmente na condição de usuários (2004, p. 59).

Mesmo sendo a sala de aula espaço de atores sociais, a escola é o *locus* privilegiado da ação do Estado na educação, pela definição das políticas públicas.

Para Arroyo (2010), o primeiro eixo de análise das políticas educativas, ponto obrigatório,

é o papel do Estado, seu dever na organização e regulação da educação nacional, como garantia do direito à educação de qualidade, à democratização do acesso, permanência e sucesso escolar, garantia da formação e valorização dos profissionais da educação, garantia de recursos, financiamento e controle social da educação. Se tudo isso acontecer teremos garantido o direito universal à educação para todos, ao menos um padrão mínimo de qualidade – cesta básica mínima para a educação e para as aprendizagens escolares mínimas dos coletivos diversos, feitos tão

desiguais. Teremos garantida sua inclusão social, política, sua incorporação cultural. Teremos feito justiça com os injustiçados de nossa perversa e injusta história. E teremos uma sociedade feliz, por obra e graça de um Estado que enfim tem juízo e cumpre seu dever (2010, p. 4).

Portanto, é na mobilização da sociedade que extrapola os muros da escola, e no chamamento aos demais segmentos sociais que se espera poder tratar de educação com dois importantes instrumentos de cidadania, o voto – instrumento individual de política do cidadão – e o instrumento político primeiro da construção de uma escola, o documento pessoal de sua identidade coletiva, o Projeto Político Pedagógico (PPP), que precisa ser construído e valorizado pelos atores principais do cenário educacional, a menos que os profissionais da educação queiram abrir mão de seu papel na construção da política educacional do país.

Cabe aos grupos que integram e atuam em determinado setor da sociedade lutar para que suas demandas sejam atendidas e inscritas na agenda dos governos, e essas lutas serão mais ou menos vitoriosas, de acordo com o poder de pressão daqueles que dominam o setor em cada momento e do grau de organização e articulação dos mesmos. Nesse sentido, Arroyo completa,

Nessa redução da política ao Estado esquecemos da sociedade. Nosso foco em conquistar e obrigar o Estado esqueceu que a sociedade também é campo de lutas, de estratégias, de conquista. Que os sujeitos e agentes políticos não estão apenas no Estado, nos governos, nas agências formuladoras de políticas e reguladoras do sistema escolar. A diversidade de agentes sociais não são passivos, pacientes e agradecidos destinatários de nossas lutas como agências científicas e como intelectuais, gestores e formuladores de políticas públicas para deixar de ser desiguais, marginalizados ou excluídos. Por mais cruel que tenham sido os processos históricos da produção da exclusão e da marginalização, da produção dos coletivos diversos em desiguais, eles estiveram presentes como coletivos sociais, étnicos, raciais, de gênero, do campo ou das periferias em nossa história. Têm sido sujeitos não apenas de sua história, mas da história social, econômica, política, cultural, educativa em nossas sociedades. Não foram passivos à espera paciente de ser convidados a fazer parte de nossa história de educados (2010, p. 5).

Tem-se, então, que a política educacional de um país reflete não só as decisões políticas dos mandatários, com suas intenções, erros e acertos, os limites impostos pela política econômica, a interferência dos organismos

internacionais, mas diz também a respeito dos atores sociais que compõem o setor educacional, de suas lutas, conquistas e perdas. E se, a nenhum de nós educadores será concedida isenção de responsabilidade pela configuração atual do cenário educacional brasileiro, ao menos é preciso compreender, nos limites estabelecidos ao que é de competência governamental, aquilo que os profissionais da educação podem exigir como direitos a partir dos deveres do Estado. Nesse sentido, o texto segue na consideração das leis vigentes no país.

1.2 MARCOS LEGAIS

Na Constituição Federal de 1988 a educação no Brasil é tida como “direito social” (CF, art. 6º), tanto quanto a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, numa República que se constitui em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CF, preâmbulo e art. 1º).

A mesma Constituição estabelece que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (CF, art. 23, V), e ainda que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: educação, cultura, ensino e desporto” (CF, 1988, art. 24, IX). Tendo por competência comum proporcionar os meios de acesso à educação, tanto quanto legislar concorrentemente sobre a mesma (exceto os Municípios quanto à legislação), a Constituição institui em 1988 o *regime de colaboração* entre os entes federados na educação, assim descrito: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (CF, art. 211).

Ainda que a Carta Magna não descreva as formas de colaboração, a Emenda Constitucional N. 14 de 1996 acrescenta, ao artigo 211, o

parágrafo 4º: “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”

O interesse em observar a recorrência com que a legislação brasileira destaca a colaboração entre os entes federados quanto à educação, assim como os destaques dados à “garantia de padrão de qualidade”, como um dos princípios elencados como base para o ensino (CF, art. 206, VII), se deve a serem esses os pontos fundamentais sobre os quais se assenta a proposição do Plano de Ações Articuladas no PDE.

A definição do *regime de colaboração* como elemento fundamental da política educacional do País, assim como a *garantia de padrão de qualidade*, são princípios também reafirmados em 1996, pela Lei N. 9.394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional³. No artigo 3º (inciso IX), quanto à garantia de padrão de qualidade e no artigo 8º, quando reproduz a Constituição do País, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, e acrescenta, no parágrafo 1º, “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

A Constituição determina também que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País (CF, 1988, art. 214).

Para estabelecer os limites da cooperação entre os entes federados, a LDB apresenta as incumbências específicas dos mesmos. À União, no exercício da coordenação nacional da política de educação, compete elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito

³ Doravante denominada LDB.

Federal e os Municípios; prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; estabelecer diretrizes curriculares e realizar a avaliação do rendimento escolar de todos os graus de ensino, além de manter as próprias instituições de ensino (LDB, 1996, art. 9º).

Como incumbências dos Estados, colaborar com os municípios na oferta do ensino fundamental e manter, com prioridade, o ensino médio (LDB, 1996, art. 10). E, quanto aos Municípios, a manutenção da educação infantil, garantindo, com prioridade, o ensino fundamental (LDB, 1996, art. 11).

Segundo Abrucio,

O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição Federal de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios (2010, p. 46).

Toda a preocupação legislativa em estabelecer as competências e incumbências dos entes federados, por um lado, reconhece que o regime federativo pressupõe a diversidade entre os entes e, por outro, advoga a necessidade de não haver sobreposição de políticas públicas, o que poderia acarretar disputas por recursos ou desperdício dos mesmos. Essa preocupação já era preconizada por um grupo de intelectuais da educação em 1932,

A unidade educativa - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas (O MANIFESTO...).

O modelo de distribuição de competências, segundo Cury,

objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for caso, impondo casos de limitação [...] Busca-se, pois, uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo a obter uma harmonia interna. Espera-se, com

isto, que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando os fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição (2009, p. 11).

Alguns dos pontos já mencionados foram destacados dos dez artigos que a Constituição Federal, em seu Capítulo III, Seção I, dedica especialmente à educação, dentre os quais, o artigo 205:

“A educação, **direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada **com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” [grifo meu].

Deste modo, são também as famílias e a sociedade conclamadas a colaborar com o Estado, num projeto de educação maior que apenas a garantia da escolarização.

Por outro lado, a LDB determina no artigo 9º que cabe à União, a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e, no artigo 87, institui a *Década da Educação*. Estabelece ainda que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*⁴. Considerando que a publicação da LDB se deu em 23 de dezembro de 1996, o projeto do PNE deveria ter sido encaminhado ao Congresso Nacional até 23 de dezembro de 1997.

Duas propostas de Plano foram apresentadas ao Congresso Nacional, entrando em disputa diferentes concepções de educação. Uma construída pelas entidades ligadas ao *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* e sistematizada no II *Congresso Nacional de Educação*⁵ (CONED); a outra, nascida no executivo do governo de Fernando Henrique Cardoso, que enfatizava os aspectos da LDB que reforçavam as políticas de seu governo.

⁴ Documento dos princípios e compromissos assumidos pelos países representados na Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, 1990.

⁵ Realizado em novembro de 1997.

O projeto de PNE elaborado pelo governo reflete as ideias contidas no *Plano Decenal de Educação para Todos*, documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da *Conferência Mundial de Educação Para Todos*, realizada pela UNESCO⁶. O Brasil realizou a sua *Conferência Nacional de Educação para Todos*, em Brasília, em 1994, comprometendo-se com 12 “metas globais”, criando a expectativa de que “as diretrizes do Plano Decenal servissem de referência e fundamentassem o processo de discussão e operacionalização dos correspondentes **planos estaduais e municipais**” (GADOTTI, 2008, p. 14, grifo do autor).

O Brasil participaria ainda da quinta *Conferência Internacional de Educação de Adultos* da UNESCO (Confinte V) – em Hamburgo, Alemanha, em 1997, assumindo metas em relação à “Década da Alfabetização”. Em 2000, na Conferência de Dakar, Senegal, assumindo novos compromissos na *Cúpula Mundial de Educação*, e ainda em 2000, comprometendo-se com mais *Oito Metas do Milênio*, aprovadas por 191 países da Organização das Nações Unidas (ONU).

Assim, a preocupação da comunidade internacional com a educação, tendo em vista o novo cenário social advindo da sociedade da informação, estava contemplada no projeto de PNE do MEC. Esse projeto, após um processo de elaboração, que ao longo de 1997 contou com consultas aos diferentes agentes públicos e atores sociais diretamente envolvidos com a questão educacional, foi enviado ao Congresso Nacional em 12 de fevereiro de 1998, e, portanto, fora do prazo estabelecido na LDB, recebendo a identificação de Projeto de Lei (PL) N. 4.173/98.

De acordo com Saviani, dois dias antes, em 10 de fevereiro de 1998, deu entrada na Câmara dos Deputados o projeto de PNE (PL N. 4.155/98) elaborado pelas entidades educacionais que haviam se reunido no I e II CONED⁷. Tendo em vista que o governo dispunha de ampla maioria na Câmara dos Deputados, na tramitação do projeto do PNE foram designados

⁶ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

⁷ Ambos realizados em Belo Horizonte, nos anos de 1996 e 1997.

relatores alinhados com o governo e a proposta governamental tornou-se referência nas discussões das várias comissões, na apresentação de emendas e nos debates das audiências públicas (2008, p. 269-270).

Ao final de 1998 foram realizadas duas audiências públicas, e entre abril e agosto de 1999, outras 16 audiências foram realizadas. Para Gracindo, “no jogo de forças políticas [...] o PNE do governo, com incorporação de contribuições do PNE da ‘sociedade’, saiu vencedor” (Portaria CNE/CP n. 10/2009, p. 5).

Este importante marco legislativo da atual política nacional de educação, foi promulgado em nove de janeiro de 2001, na forma da Lei N. 10.172, como política de Estado, com duração de dez anos.

O PNE tem como objetivos, em síntese:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e
- democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

E, considerando ainda que,

os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais:

1. *Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.*
2. *Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.*
3. *Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.*
4. *Valorização dos profissionais da educação.*
5. *Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos*

indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.

O Plano apresenta os diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas de todos os níveis e modalidades de ensino, formas de financiamento e gestão, e também de acompanhamento e avaliação do plano, num texto em que se pode observar a recorrência do termo “colaboração” - utilizado 30 vezes - aludindo sempre ao *regime de colaboração*, preceito constitucional. Ainda, em consonância com a Constituição Federal e a LDB, o objetivo de *melhoria da qualidade do ensino* é também reforçado.

A preocupação com a avaliação na implementação do PNE, tanto quanto dos mecanismos de acompanhamento de suas metas, figura em dois artigos da referida Lei, nos seguintes termos:

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

Na redação do atual PNE, no capítulo VI, denominado “Acompanhamento e Avaliação do Plano” vale destacar:

Um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe deem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. **Adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo** dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação de percurso.

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos **deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações**, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.

A implantação e o desenvolvimento desse conjunto precisam de uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação (PNE, 2001, p. 81, grifos meus).

Temos aqui importantes fundamentos que serão retomados ao longo deste trabalho, especialmente no que refere à proposição de ações articuladas num todo integrado politicamente e que poderão ser acompanhadas ao longo do tempo com adaptações corretivas, conjugando esforços das três esferas do poder constituído. Estes fundamentos aqui preceituados irão ser efetivamente propostos no PAR.

Para Cury, um documento como o PNE “compadece de uma contradição”, ao mesmo tempo que precisa ser um elemento de coesão nacional e um conjunto de dispositivos que unam o país, no caso do Brasil aponta para a complexidade regional e peculiaridades locais. O PNE deve também superar as dificuldades da rotatividade administrativa e governamental posta pela alternância democrática dos governos, transcendendo à rotação dos eleitos (2009, p.14).

O PNE é a principal medida de política educacional decorrente da LDB – de fato o documento de referência para os planos estaduais e municipais de educação, especialmente por seu caráter global, e, na visão de Saviani:

abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos (2008, p. 4).

No entanto, ainda segundo a avaliação de Saviani e especificamente no que se refere ao financiamento da educação, “mesmo a incorporação de avanços acaba sendo neutralizada na gradualidade de sua distribuição ao longo dos dez anos previstos” (2008, p. 230).

Posto desta forma, no cenário da legislação educacional brasileira existe documentação, diagnóstico, competências, objetivos e metas suficientemente detalhados e indicativos dos rumos da educação que se quer para o país. Falta observar mais de perto a questão da efetivação das ações e da garantia dos recursos postos a serviço dessa intenção.

A Meta N. 1 do item “Financiamento e Gestão” no PNE prevê a “elevação, na década, através de esforço conjunto da União, dos Estados e

dos Municípios, e de parcerias com o setor privado, do percentual do PIB⁸ aplicado em educação para atingir o mínimo de 6%”. Meta tímida, observa Saviani, em face das enormes carências reconhecidas na própria proposta apresentada (2008, p. 190).

Como gestão e financiamento estão articulados no traçado das políticas educacionais, e para melhor compreender os limites dos investimentos na educação, é preciso buscar as formas de financiamento estabelecidas na legislação referida.

1.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Quando encaminhado à sanção presidencial, o texto da Lei que instituiu o PNE recebeu do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, nove vetos que incidiram predominantemente sobre a questão dos recursos financeiros destinados à educação. Saviani argumenta que “este [o financiamento] é o aspecto essencial dos planos, pois, sem que esses recursos sejam assegurados, o plano todo não passará de uma carta de intenções, cujas metas jamais poderão ser realizadas” (2008, p. 278).

Para Gadotti, os vetos impostos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso inviabilizaram a execução do PNE, assim, o Plano “com um excelente diagnóstico da educação nacional, grandes metas amplamente discutidas”, foi esquecido (2008, p. 15).

Ao buscar as razões dos vetos presidenciais da Mensagem N. 9, de nove de janeiro de 2001⁹, estão registrados argumentos relacionados aos limites impostos nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o plano demandava significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de lei, ou ainda,

⁸ Produto Interno Bruto representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado.

⁹ Veto parcial ao Projeto de Lei N. 42, de 2000 (N. 4.155/98, na Câmara dos Deputados), que *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm>. Acesso em 19 out. 2009.

por não existir previsão na Lei Orçamentária e nem no Plano Plurianual (PPA) para a efetivação das propostas.

De toda forma, para compreender os limites das políticas públicas de educação na questão do financiamento, convém retomar a legislação para verificar as fontes dos recursos necessários aos investimentos nesse setor. Nesse sentido destacamos o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que estabelece:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

No Título VII da LDB de 1996, os artigos 68 a 77 tratam “Dos Recursos Financeiros”, e em especial o artigo 69 pouco altera o texto constitucional:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público”.

A Emenda Constitucional N. 14, de 1996, que “Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, ao acrescentar sete parágrafos ao referido artigo 60, institui o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (FUNDEF), passando a contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios de 50 para 60% dos recursos a que refere o artigo 212 da Constituição Federal e reduzindo a contribuição da União de 50 para 30%.

Implantado em 1998, o Fundo destinava cerca de 1,5% do PIB brasileiro ao ensino fundamental público, promovendo a distribuição e descentralização dos recursos. Recursos estes, vinculados à educação por força do referido artigo, transferidos regular e automaticamente aos governos

estaduais e municipais, com base no número de alunos matriculados em cada uma de suas redes de ensino (SILVA, GIL e DI PIERRO, 1999, p. 3).

Com o FUNDEF, os municípios assumiram um papel de destaque na oferta educacional brasileira, os gestores públicos em suas localidades puderam realizar investimentos, desde que não perdessem de vista os preceitos legais, ou seja, municípios que jamais haviam investido em educação tinham liberdade para planejar suas políticas educativas. Outro ganho nesse processo de descentralização foi a criação dos Conselhos de Fiscalização e Controle, instrumentos de democracia e cidadania, assim como a definição da presença dos Tribunais de Contas, cumprindo a função fiscalizadora.

Para Bordignon, a descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania via participação e, “por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados” (2009, p. 19). No entanto, outros movimentos foram mais tarde identificados – tais como desvios de finalidade no emprego dos recursos da educação e até mesmo fraudes na gestão municipal.

Para Saviani, cabe observar, quanto ao FUNDEF,

[...] que se as medidas, tinham o objetivo meritório de distribuir melhor os recursos tendo em vista o financiamento do ensino fundamental, elas se limitaram, no entanto, a regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de recursos, e além disso, reduzindo a participação financeira da União (2008, p. 88).

Mais tarde, a Emenda Constitucional N. 53, aprovada em 19 de dezembro de 2006, ao final do primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB, agora *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*. O FUNDEB foi regulamentado pela Lei N. 11.494, em 20 de junho de 2007, com implantação gradual e prazo de vigência até 31 de dezembro de 2020.

Segundo Saviani, a estrutura desse novo documento trouxe um considerável avanço, por um lado dada a ampliação na destinação dos recursos, antes limitado ao ensino fundamental e agora para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) e, ainda, por um relativo aumento da participação da União na constituição do fundo (2008, p. 91).

A participação dos estados e municípios na composição do Fundo foi elevada de 15 para 20%, do montante de 25% da arrecadação de impostos obrigatoriamente destinados, por determinação constitucional, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, assegurando-se a complementação da União.

Embora se reconheça que a defasagem do Brasil em relação a outros países justifique um aumento considerável dos investimentos, essa mesma defasagem se explica em virtude das enormes carências – as quais se refletem também no orçamento global do país – o que impede a ampliação significativa dos recursos destinados à educação, inviabilizando as metas propostas (SAVIANI, 2008).

De outra parte, Azevedo afirma que a educação ganhou centralidade “no contexto da (des)regulação neoliberal”, devido ao que representa para os processos de desenvolvimento científico e tecnológico, posto que a ciência e a tecnologia nesse contexto transformam-se então em forças produtivas (2004, Prefácio).

Daí a urgência e força do movimento desencadeado pelo MEC em 2007. A educação agora vista como importante força-motor do desenvolvimento econômico, em busca da efetivação da colaboração entre as unidades federadas, objetivando a melhoria da qualidade da educação, que estava no “pior dos mundos” segundo o Presidente Lula no discurso de pré-lançamento do PDE¹⁰.

Ainda na questão do financiamento da educação, deve-se observar o papel desempenhado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da

¹⁰ Pronunciamento oficial do Presidente Lula, Brasília, 15 de março de 2007.

Educação¹¹ (FNDE) – autarquia federal vinculada ao MEC, que tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros. Instituída pela Lei N. 5.537, de 21 de novembro de 1968, a autarquia tem por finalidade:

I - captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo;

II - observar as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação - MEC.

Ao partir da Constituição Federal de 1988, passar pela LDB em 1996 e chegar ao PNE em 2001, o objetivo era trazer ao texto deste trabalho os marcos legais vigentes da política educacional do país. Sinalizou-se também a participação do Brasil nos movimentos internacionais em defesa da Educação para Todos, e os compromissos assumidos, assim como as conferências realizadas internamente com o mesmo objetivo. Pode-se então observar que, mesmo instituída em 2001 a “Década da Educação”, não encontramos importantes movimentos ou referências recentes às políticas educacionais nesse período, nem mesmo com o atual governo, que, em propostas, sempre priorizou a educação.

E apesar das conquistas recentes na política educacional do país, que serão discutidas no capítulo 3, ao retornar a abril de 2007, havia uma espécie de silêncio, um *vazio* no cenário em que o PDE foi apresentado à sociedade brasileira.

1.4 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Talvez seja ainda prematuro presumir que outro marco na política pública de educação do país tenha se estabelecido com o lançamento, em 24 de abril de 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

¹¹ Disponível em <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fnde/regimento_interno_fnde.pdf>. Acesso em: 14 out. 2009.

Inicialmente vistas como concorrentes ao PNE, as ações do PDE apontaram para a definição de estratégias de ação e programas que visavam o cumprimento das diretrizes e metas exigíveis na década. Na visão de Saviani, “sem dúvida, a mais ousada, promissora e também polêmica política educacional formulada pelo MEC” (2009, Prefácio).

Por ocasião do lançamento do PDE, e na mesma data, foi promulgado o Decreto N. 6.094, que 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. Para Gadotti, estamos “diante de algo novo e que tem chances de dar certo” (2008, p. 12).

Ao criar situações de participação colaborativa em diferentes ramificações sociais, espera-se que a mobilização em torno desse objetivo seja efetivada num processo de valorização da educação em todo o país. E, vale destacar, foram necessários quase 20 anos para que o regime de colaboração previsto na Constituição fosse alçado dos textos legais à condição de objeto das ações de um plano na política educacional do país.

As ações do PDE voltadas à educação básica são relativas à formação de professores e profissionais da educação, piso salarial, infraestrutura, avaliações periódicas, transporte escolar, acesso às tecnologias, investimentos em creches e pré-escolas, bibliotecas, livros didáticos, entre outros programas de apoio. Não caracterizam, portanto, objetivos novos, mas seguramente se constituem em tarefa árdua, especialmente frente aos péssimos resultados aferidos pelas avaliações em larga escala.

Em pleno processo de execução, o Plano vem ao longo de pouco mais de três anos, agregando novos elementos na medida de sua implementação. E dado que este trabalho versa sobre “um plano executivo”, como tem afirmado o Ministro da Educação, Fernando Haddad, e que,

portanto admite adequações concomitantes a sua execução, o limite da atualização das informações no texto será o tempo da defesa do mesmo.

Desse modo, só é possível afirmar o que está posto oficialmente, ainda que já estejam sinalizadas modificações em curso. Em entrevistas realizadas em Brasília no mês de setembro de 2009, representantes do FNDE e da Secretaria de Educação Básica do MEC deram pistas de alterações no processo de monitoramento do PAR, que serão apontadas no capítulo 3.

O lançamento do PDE contou com ampla divulgação da imprensa, e pelo destaque dado à questão da qualidade do ensino, ele foi recebido favoravelmente pela opinião pública, especialmente porque o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabelece como foco a aprendizagem. A publicização do Plano, assim como dos resultados das avaliações que balizam a proposta, é mesmo uma de suas estratégias de mobilização. No entanto, a ausência de definição dos mecanismos de controle abriria um leque de questionamentos sobre a possibilidade de manipulação do plano, de modo a garantir de qualquer forma o recebimento de recursos.

Ao que tudo indica, o PDE foi lançado pelo MEC na mesma linha do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, no qual cada ministério indicava as ações propostas por sua pasta. O MEC lançou o PDE com o objetivo de promover a realização de metas e ações consideradas capazes de garantir a melhoria da qualidade da educação básica no país. Gadotti preocupa-se com a associação entre o PDE e o PAC, que teria sido chamado de “PAC da Educação”, por indicar deste modo uma associação subordinada da educação ao crescimento econômico. Como se esclarecerá adiante, o autor espera que a prática necessariamente deva “superar a ambiguidade estabelecida pela vacuidade do conceito de desenvolvimento, um conceito chave no PDE” (2008, p. 21).

No discurso de lançamento do PDE, o Presidente Lula afirmou que “não é inadequado fazer associações entre o PDE e o Plano de Aceleração do

Crescimento (PAC). Os dois são complementares. PAC e PDE são anéis de uma mesma corrente a favor da construção do País”¹².

Em setembro de 2007 o Ministério da Educação apresentou à sociedade um documento intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, com as principais diretrizes, programas do PDE e concepção de educação do plano.

Ainda em 2007, logo após o lançamento do PDE, Saviani foi convidado a manifestar-se, e o artigo dele, intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC”, foi publicado em volume especial da revista *Educação e Sociedade*. Em 2009, tomando por base o mencionado artigo, ele publicou o livro “PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC” –, socializando seus estudos sobre o plano. Sendo ainda escassas as referências sobre o tema, foram observadas as contribuições desse autor e as de Gadotti, no livro publicado pelo Instituto Paulo Freire em 2008, “Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE”.

Criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi então estabelecido como eixo de articulação do PDE para avaliar a situação de cada município brasileiro. Trata-se de um índice para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos, que varia numa escala de zero a 10 e resulta da combinação de dois outros indicadores:

a) a pontuação média dos estudantes em exames padronizados nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, ao final de determinada etapa da educação básica (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio) e,

b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino.

¹² Discurso do Presidente Lula, por ocasião do lançamento do PDE em 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.abruc.org.br/003/00301015.asp?ttCD_CHAVE=35532>. Acesso em 25 abr. 2010.

O que caracteriza o IDEB como um indicador de desenvolvimento educacional, para além dos indicadores de desempenho já existentes, é o fato de combinar informações de desempenho em exames padronizados – Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) – com informações sobre fluxo escolar, obtidas por meio do Censo Escolar. Com o IDEB, tanto a promoção automática quanto os altos índices de repetência podem ser evidenciados e passam a ter atenção especial por parte dos gestores educacionais.

Até 2005, o que permitia acompanhar o desempenho médio dos alunos era um exame, acompanhado de um questionário, aplicado a cada dois anos a uma amostra de alunos de cada estado, denominado Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Esse sistema foi reformulado, e com a adesão dos governos estaduais e municipais, a Prova Brasil trouxe em 2006 os primeiros resultados de avaliação de todo o universo da educação pública. Mesmo assim, ainda existia a preocupação com as altas taxas de evasão e repetência e, por isso, no IDEB buscou-se a combinação dos resultados dos exames com informações do Censo Escolar.

O fato é que a percepção dos resultados pífios que a educação brasileira vem registrando nos últimos anos, especialmente após a adoção de exames padronizados, tem deixado à mostra uma situação incômoda aos educadores, gestores e pais, que apesar de consternados, não desencadearam movimento algum objetivando a correção dos rumos da educação.

Pode-se observar no *Quadro 1* os dados do IDEB 2005 e 2007 do país e das metas projetadas para 2021, resultados que indicam, além da fragilidade dos sistemas de ensino, o tamanho do esforço necessário para que se possam atingir as metas propostas para a educação básica no Brasil.

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	IDEB		Metas		IDEB		Metas		IDEB		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
TOTAL	3,8	4,2	3,9	6,0	3,5	3,8	3,5	5,5	3,4	3,5	3,4	5,2
Dependência Administrativa												
Pública	3,6	4,0	3,6	5,8	3,2	3,5	3,3	5,2	3,1	3,2	3,1	4,9
Federal	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	5,7	5,6	7,0
Estadual	3,9	4,3	4,0	6,1	3,3	3,6	3,3	5,3	3,0	3,2	3,1	4,9
Municipal	3,4	4,0	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1	2,9	3,2	3,0	4,8
Privada	5,9	6,0	6,0	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3	5,6	5,6	5,6	7,0

Quadro 1 – IDEB 2001, IDEB 2007 e metas projetadas para o Brasil

Por outro lado, no aguardo dos resultados aferidos em 2009 e tratando-se de uma espera no futuro, de mais 11 anos, os resultados almejados para o país em 2021 não são tão ambiciosos; deseja-se a média 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais do ensino fundamental e 5,2 para o ensino médio.

De toda forma, também é possível verificar que as metas projetadas para 2007 indicavam acréscimos muito discretos em relação aos resultados de 2005, isso quando não os reproduziam apenas. Talvez indicassem esperar por dificuldades na implantação do sistema de avaliação, e, ainda assim, as metas projetadas foram atingidas ou superadas, exceção aos resultados dos anos iniciais e finais do ensino fundamental da rede federal de ensino, que registraram pequena queda em relação aos resultados de 2005, mesmo porque as metas projetadas para 2007 não indicavam expectativa alguma de acréscimo.

Na média geral, o que no *Quadro 1* aparece sob a forma de TOTAL (exatamente como no *site* do MEC), refere-se à média do país nos anos iniciais do ensino fundamental – resultado de maior divulgação na mídia – o IDEB 2005 foi de 3,8 e a meta para 2007 projetava um acréscimo de aproximadamente 2,6%, o que seria alcançado com a média 3,9. O que de fato ocorreu, foi um acréscimo de 10,5% o que indicou um IDEB em 2007 de 4,2.

Alguns gráficos que tomam como base os dados do *Quadro 1* podem sinalizar o resultado esperado para a educação básica do país em 2021, assim como a superação das metas que estavam projetadas para 2007.

No *Gráfico 1*, dados da média do IDEB registrada para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Brasil, total e por dependência administrativa. No *Gráfico 2*, dados da média do IDEB registrada para os Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil, total e por dependência administrativa. E no *Gráfico 3*, dados da média do IDEB registrada para o Ensino Médio no Brasil, total e por dependência administrativa.

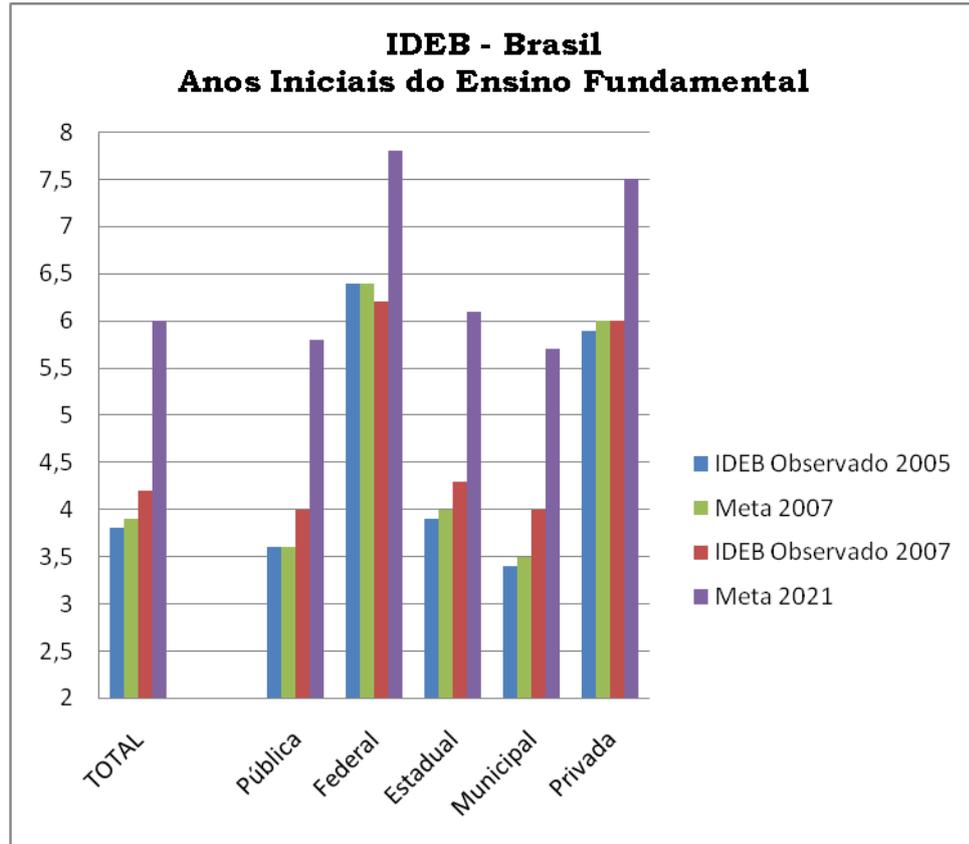


Gráfico 1 – IDEB para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Brasil

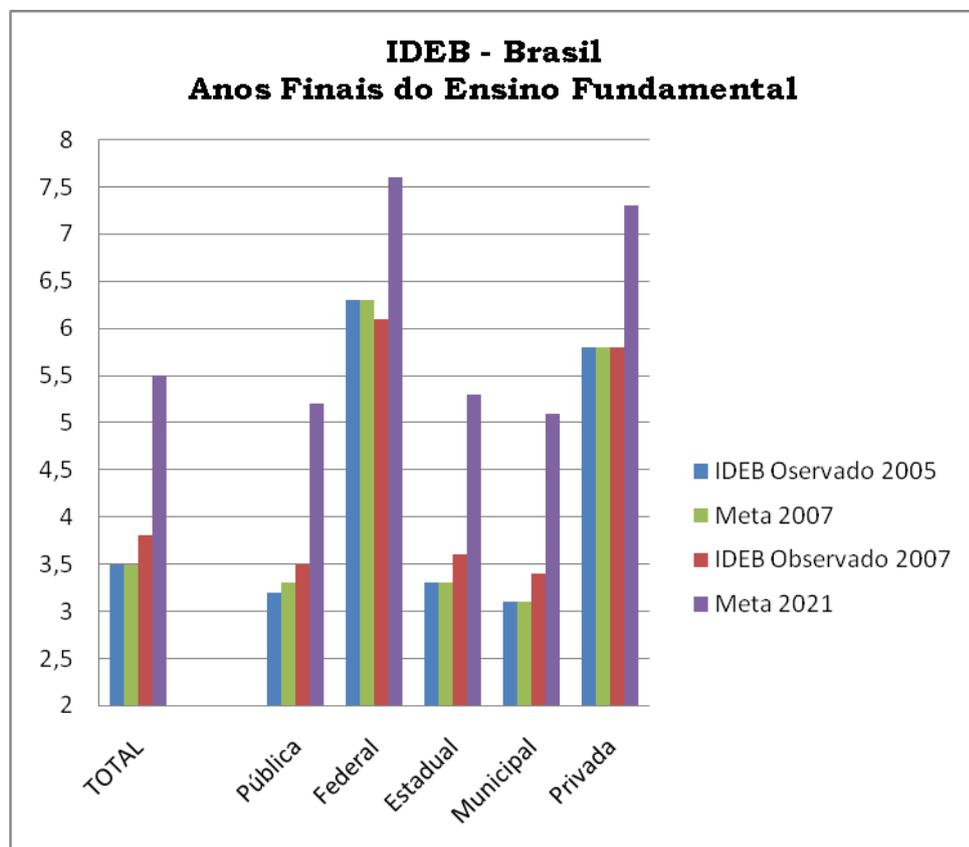


Gráfico 2 – IDEB para os Anos Finais do Ensino Fundamental – Brasil

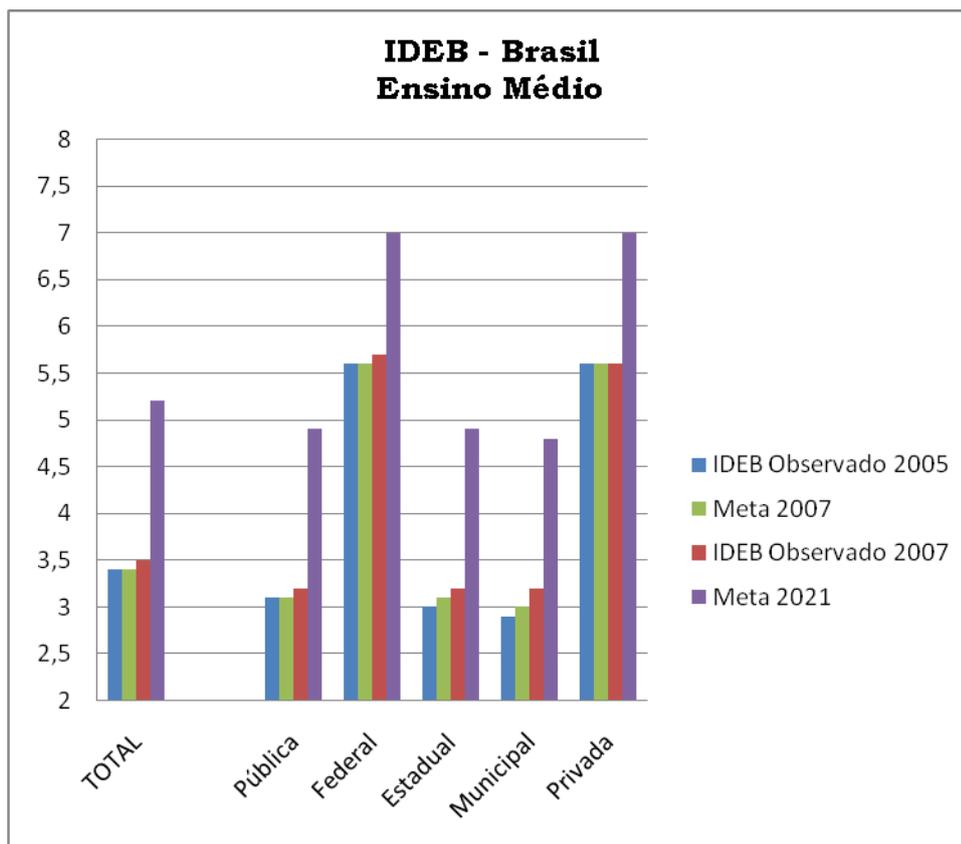


Gráfico 3 – IDEB para o Ensino Médio – Brasil

Quanto aos dados do Estado de Mato Grosso, para a rede estadual de ensino foram projetadas metas intermediárias do mesmo modo que para o país. É importante observar que não foi divulgada uma média da rede municipal de ensino de nenhum estado, e cada município conta com projeções particularizadas. As informações de alguns municípios de Mato Grosso serão analisadas no capítulo 3 deste trabalho.

Os resultados e projeções para o IDEB de Mato Grosso, rede estadual, indicados no *Quadro 2*, sugerem que não se esperava qualquer avanço nos resultados de 2007 em relação ao observado em 2005. No entanto, os resultados de 2007 atingiram ou superaram as metas estaduais projetadas para 2011. Superaram também as metas nacionais para 2007, dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Registrou-se um acréscimo de 22,2% para os anos iniciais do ensino fundamental, 24,1% para os anos finais e 15,4% para o ensino médio.

Fases de Ensino	IDEB		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental (AI/EF)	3,6	4,4	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9	5,2	5,5	5,8
Anos Finais do Ensino Fundamental (AF/EF)	2,9	3,6	2,9	3,1	3,3	3,7	4,1	4,4	4,6	4,9
Ensino Médio (EM)	2,6	3,0	2,6	2,7	2,9	3,1	3,5	3,9	4,2	4,4

Quadro 2 – IDEB 2005, IDEB¹³ 2007 e metas projetadas para a Rede Estadual de Mato Grosso

¹³ Fonte: Saeb e Censo Escolar. Os destaques em verde são para os casos onde a meta 2007 foi atingida ou superada. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/Site>>. Acesso em: 21 ago. 2009.

O *Gráfico 4* pode ajudar na percepção do “salto” que os resultados do Estado representam. Os primeiros segmentos traçados no gráfico, à esquerda, trazem em tons mais claros, a representação dos resultados aferidos em 2005 e 2007. Um corte no ano de 2007 tem por objetivo trazer nos segmentos traçados, à direita, nas mesmas cores, porém, com tons mais escuros, as metas projetadas para o período de 2007 a 2021.

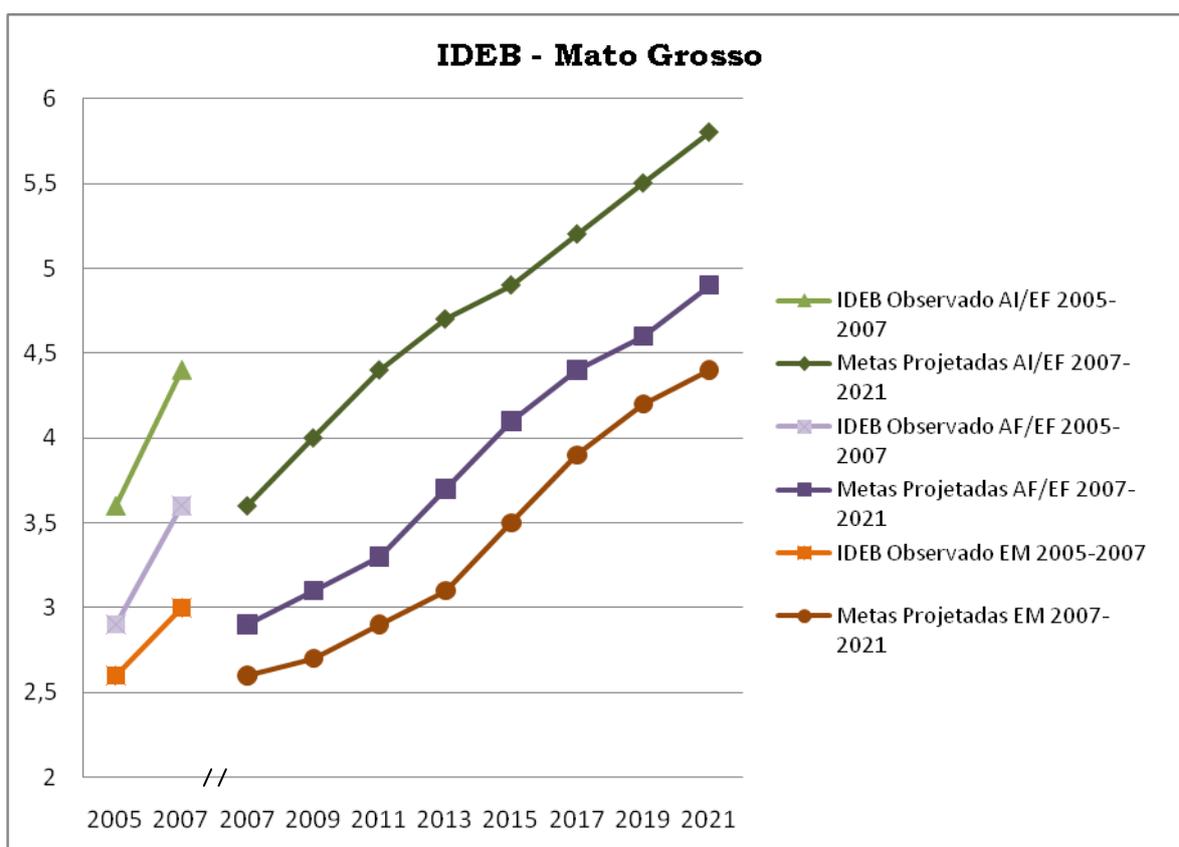


Gráfico 4 – IDEB para a Rede Estadual de Educação¹⁴ – Mato Grosso

Observe que as curvas (em tons mais escuros) referentes às metas projetadas a partir de 2007 para os Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental, assim como para o Ensino Médio, têm seu início aquém dos resultados de fato observados em 2007 (representados pelos tons mais claros), em todos os casos indicando a superação das metas projetadas para o Estado de Mato Grosso.

¹⁴ A legenda do *Gráfico 4* indica AI/EF para os dados dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, AF/EF para os dados dos Anos Finais do Ensino Fundamental, e EM para os dados do Ensino Médio. Fonte: *Quadro 2*.

O IDEB, segundo alguns autores como Oliveira¹⁵, trata mais de indicar os resultados da aprendizagem dos alunos do que constituir-se indicador da qualidade da educação, visto que seria necessário a observação de outras variáveis para definir qualidade da educação no país.

Para Adeum Sauer, vice-presidente do CONSED, “o IDEB não pode ser considerado como a única forma para se avaliar o desempenho das escolas e das redes – é preciso considerar o processo e não apenas medir o resultado” (apud CAMINI, 2009, p. 167).

Com a observação da baixa qualidade da aprendizagem dos alunos, e na contramão da massificação do acesso à escola básica com altos índices de evasão e abandono escolar observados no período compreendido entre o PNE (2001), e o lançamento do PDE (2007), coube ao Governo Federal lançar um Plano, antes que findasse a Década da Educação, para avaliar os resultados apresentados pela educação brasileira e criar condições de retomar a discussão nacional sobre o tema, até mesmo por força da inadiável construção do novo PNE (2011-2020), determinação constitucional sob sua responsabilidade.

Ao concluir a apresentação do Livro PDE, o Presidente Lula declara:

A idéia do livro, portanto, não é a de proclamar conquistas. O sentido é outro: convidar todos os educadores, das mais variadas visões, os professores, os alunos, a sociedade brasileira, em suma, para conhecer mais de perto os fundamentos do trabalho que vem sendo desenvolvido, visando ao seu aprimoramento cada vez maior.

A educação, como sempre afirmamos, é um caminho sólido para o Brasil crescer beneficiando todo o nosso povo. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um passo grandioso nesse sentido.

Aos que querem entender os fundamentos desse trabalho, boa parte das respostas está aqui.

O PDE propõe profunda alteração na avaliação da educação básica e, segundo seu documento referência estabelece, “inéditas conexões entre

¹⁵ Professor Doutor Romualdo Portela de Oliveira, palestrante do Seminário Temático de Políticas Educacionais, realizado no auditório do Instituto de Educação da UFMT, de 24 a 26 de agosto de 2009.

avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização, e como decorrência, a mobilização social” (BRASIL-MEC, s.d, p. 19).

O IDEB do Brasil, para os anos iniciais do ensino fundamental em 2005 foi de 3,8. Projeta-se como meta nacional para o ano de 2021, que este índice seja 6, nível médio do desenvolvimento da educação básica dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Espera-se, portanto, comemorar em 2022 junto com os 200 anos da Independência do Brasil, o alcance dessa meta.

O PDE pode ser visto como um movimento interno de articulação do próprio Ministério da Educação, no sentido de rever e sistematizar a oferta de todos os seus programas, assim como as articulações necessárias para o financiamento dos mesmos junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, garantindo a observação da função normativa, redistributiva e supletiva da União em relação às demais instâncias educacionais (LDB, Art. 8º, § 1º).

A apresentação das ações do PDE (*Quadro 3*) indica a cobertura de todas as áreas de atuação do MEC, segmentadas por níveis e modalidades de ensino, incluindo medidas de apoio e infraestrutura. Nem as ações, nem os programas do PDE serão aqui detalhados, visto não ser esse o objetivo do trabalho, cabendo apenas apresentá-las de forma que se possa perceber o conjunto disponibilizado pelo MEC.

Educação Básica
<ul style="list-style-type: none"> • Caminho da Escola • Cartilha de Mobilização • Educacenso • Ensino Fundamental de 9 anos • FUNDEB • Guia de Tecnologias • IDEB • Mais Educação • Nova Capes • Novo Brasil Alfabetizado • Novo Proinfo • Observatório da Educação • Olimpíadas de Matemática e de Língua Portuguesa • Piso Nacional Salarial do Magistério • Plano de Ações Articuladas (PAR) • Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência • Pro-Infância • Prova Brasil • Provinha Brasil • Saúde da Escola • Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar • UAB – Universidade Aberta do Brasil
Educação Profissional
<ul style="list-style-type: none"> • Brasil Profissionalizado • Catálogos de cursos superiores de Tecnologia • Catálogos de cursos técnicos de nível médio • E-TEC • Instituições Federais de Educação Tecnológica • Lei do Estágio • Pró-funcionário • Proeja • Projovem e Saberes da Terra • Reforma do Sistema S
Educação Superior
<ul style="list-style-type: none"> • Escola de Altos Estudos • Fies Solidário • Lei de Incentivo à Pesquisa • Nova Capes • Plano Nacional de Assistência Estudantil • Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext) • Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência • Programa Nacional de Pós Doutorado • Prouni • Reuni • Sinaes e E-MEC • Tecnologias da informação: ciclo avançado • UAB

Quadro 3 – Programas e ações do PDE, por níveis e modalidade de ensino¹⁶

¹⁶ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_wrapper &view=wrapper &Itemid=378>. Acesso em: 25 abr. 2010.

Desde o lançamento do PDE, as transferências voluntárias dos recursos do FNDE e a assistência técnica do MEC aos Municípios, Estados e Distrito Federal estão vinculadas à elaboração do PAR. Em relação às transferências obrigatórias do MEC aos entes federados, como a merenda escolar, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e o Programa Dinheiro Direto na Escola, o repasse é direto, feito com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Deste modo, novas ferramentas de cooperação federativa servem à disciplina das transferências de recursos da União para o financiamento da educação básica no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios. Obrigatórios, no caso do FUNDEB e voluntários, no caso do FNDE (ABICALIL, 2009).

Uma das críticas ao PDE é de ter sido posto em execução sem que nenhum documento formalizasse seus motivos, justificativas ou fundamentação. As ações foram disponibilizadas no site do MEC¹⁷, com breves descrições, e somente em outubro de 2007, na abertura da 30ª Reunião Anual da *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação* (ANPED), o Ministro da Educação Fernando Haddad lançou, na forma de uma das ações, o “Livro PDE”, que foi denominado *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Ainda assim, permanecem críticas de que nem mesmo essa publicação dá sustentação ao *Plano*, de modo que justifique essa denominação (SAVIANI, 2009, p. 2).

Outra crítica refere-se ao Plano não tratar das condições do trabalho docente, especialmente no que refere à carreira profissional dos professores, sem a qual não haveria de fato possibilidade real de transformação da educação no país. No entanto, vale lembrar que dada autonomia dos entes federados e a lei de responsabilidade fiscal, muito há que se discutir sobre a garantia de um plano de carreira unificado para o magistério em todo o país, o que, portanto, não acontecerá por determinação ministerial. Apesar disso, o PDE garantiu “a distinção dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado” (BRASIL-MEC, s.d, p. 16).

¹⁷ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pde>>. Acesso em: 15 out. 2009.

É importante ter claro que o PDE não caracteriza um novo *Plano Nacional de Educação* e se configura como uma reorganização do MEC quanto às condições próprias para a efetivação do regime de colaboração. Às ações já existentes foram propostas novas, postas em um leque de opções e disponibilizadas em um sistema de informações público (SIMEC)¹⁸, que permite e convida a sociedade a participar de modo cooperado dos objetivos e metas da educação do país.

No entendimento do MEC, o PDE,

nesse sentido [na busca de sintonia das políticas públicas entre si], pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (BRASIL-MEC, s.d, p. 7).

Quando o Livro PDE é divulgado, quase simultaneamente ao artigo de Saviani, Haddad argumenta:

Há que se considerar que o PDE compreende mais de 40 programas e não se pretende aqui simplesmente elencar o conjunto de medidas propostas, assim como não se trata de apresentar o conjunto resumido da atuação da pasta. O presente texto não é uma lista de realizações nem um relatório técnico. Seu objetivo é outro. Trata-se, pelo momento, de apresentar apenas as conexões mais relevantes entre os programas do PDE, reciprocamente considerados, e os pressupostos mais relevantes dos programas já em curso no Ministério da Educação. Por isso, talvez, iniciativas de vulto fiquem à margem da presente exposição, o que se justifica diante da necessidade de apresentar, conceitualmente, a concepção de educação que embasa a execução do PDE, traduzida em propostas concretas (BRASIL-MEC, s.d, p. 15).

¹⁸ *Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças* do MEC (SIMEC), que traz os módulos: **PDE** - Módulo de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação, **PAR - Plano de Metas** - Módulo PAR - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e **PDE Escola / Mais Educação** - Módulo de PDE Escola / Mais Educação. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>> e <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acessos em: 14 out. 2009.

No entanto, para Saviani, é questionável o uso do termo “plano” na nomenclatura do PDE:

Confrontando-se a estrutura do PNE com a do PDE, constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele define-se, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstas no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais (SAVIANI, 2009, p. 27).

É pertinente a preocupação com a possibilidade de existirem contradições entre “planos” relativos à educação postos simultaneamente em execução no país, no entanto, ao analisar as ações propostas no PDE com o texto do PNE vigente, nenhum confronto se estabelece. Enquanto o PNE é uma exigência legal estabelecida na LDB, caracterizando-se, portanto, como plano de Estado, o PDE é o plano de um governo, que espera inclusive poder incorporá-lo na formulação do próximo PNE. De todo modo, o próprio Saviani afirma: “É claro que a palavra “plano”, no contexto do PDE, não corresponde ao significado que essa mesma palavra adquire no contexto do PNE” (2009, p. 30).

O mesmo autor observa que o Governo Lula, ao chegar ao poder em janeiro de 2003, não derrubou imediatamente os nove vetos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso ao PNE, como se esperava, aqueles mesmos referentes ao financiamento da educação. E, ainda, não cumpriu o previsto no artigo 3º da lei que instituiu o PNE, que trata da avaliação periódica de sua implementação, sendo que a primeira avaliação deveria ter ocorrido no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, para o fim de se corrigirem as deficiências e distorções (2009, p. 29).

Vale lembrar, também que “devemos considerar a não-ação do governo – o que o governo escolhe não fazer – como política. Obviamente, a não-ação pode ter tanto impacto sobre a sociedade quanto a ação governamental.” (DYE apud AZEVEDO, 2004, p. 26).

Ouso registrar a impressão de que o PDE faz, de fato, uma avaliação da implementação do PNE, e isso, a pouco mais de dois anos do

encerramento de seu prazo de vigência (2001-2010). Talvez até mesmo mais que prestação de contas, um balanço das possibilidades do Ministério da Educação na oferta de seus programas e ações, ou seja, de apoio técnico e financeiro às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação.

Segundo o Livro PDE, o Plano está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização e vi) mobilização social, como desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado (BRASIL-MEC, s.d., p.11).

Além dos pilares explicitados, Haddad lembra que o PDE se configura como mais que um conjunto de medidas, pois apresenta metas intermediárias a serem cumpridas até 2021. O Plano busca o enfrentamento das divergências de oportunidades educacionais existentes no País, além de incorporar todas as fases e modalidades de ensino de forma sistêmica, em uma visão global de educação. E, com esse olhar, o Brasil almeja a condição de País desenvolvido, tarefa que não será fácil, dado o enorme déficit de qualidade educacional em relação a países em situação econômica equivalente, ou mais desenvolvidos.

Na opinião de Saviani o que se busca com o PDE é “corrigir distorções” dando efetividade ao “desejável processo de municipalização” levado a cabo na reforma implementada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente por meio do FUNDEF (2009, p. 23-24). O documento do governo reconhece que “o processo de municipalização não foi acompanhado dos cuidados devidos” (BRASIL-MEC, s.d., p. 22), e observando o artigo 211 da Constituição Federal, quanto a sua função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais aos entes federados, o Ministro Fernando Haddad refere-se ao

problema da equidade entre os municípios quanto aos recursos avaliando que,

da análise dos dados relativos às transferências voluntárias da União, percebe-se que os municípios que mais necessitam do apoio técnico e financeiro foram aqueles que, até hoje, menos recursos receberam (BRASIL-MEC, s.d., p. 23).

O argumento da necessidade de critérios para garantir a equalização de oportunidades de financiamento aos municípios e estados é reforçado pelo presidente do FNDE, Daniel Silva Balaban¹⁹, na observação de que eram sempre os mesmos municípios, em geral com apoio de consultorias contratadas e que algumas vezes, inclusive, traziam projetos idênticos para municípios diferentes, conseguiam garantir recursos das transferências voluntárias. Além disso, os resultados da captação desses recursos não eram avaliados, sequer acompanhados, ou seja, o Fundo que concede os recursos para a educação não tinha instrumentos próprios de acompanhamento e avaliação dos investimentos.

Bom argumento para eleger como um dos eixos do Plano a *territorialidade*, definindo o município como território privilegiado e, no eixo da *responsabilização*, instituir o Plano de Ações Articuladas (PAR), visando responsabilizar principalmente os gestores municipais pela qualidade do ensino, assegurando apoio técnico e financeiro da União com a eventual colaboração do estado em que se situa o município signatário do convênio (SAVIANI, 2009, p. 24).

Para Saviani, análises evidenciam os efeitos negativos das políticas de municipalização do ensino, especialmente em razão das insuficiências técnicas e financeiras e dos altos índices de desigualdade entre os municípios e, portanto, as deficiências qualitativas da educação tenderiam a agravar-se.

¹⁹ Em reunião de capacitação para o *Monitoramento e Acompanhamento do PAR*, realizada pela Diretoria de Assistência a Programas Especiais (DIPRO) junto aos coordenadores do PAR nas Universidades Federais e Secretarias Estaduais, ocorrida em Brasília nos dias 11 e 12 de agosto de 2009.

Saviani defende ainda que,

em lugar de enfatizar, como o faz o PDE, a função avaliativa e regulatória da União em relação às responsabilidades educacionais de estados e principalmente dos municípios, dever-se-ia caminhar para outro tipo de “regime de colaboração” em que a União, estados e municípios assumiriam responsabilidades efetivamente compartilhadas na construção de um verdadeiro sistema nacional de educação (SAVIANI, 2009, p. 24).

No entanto é importante salientar que dentre os princípios constitucionais, e em toda a legislação vigente, não se tem definido como tal um Sistema Nacional de Educação, ainda que esta seja a indicação do Conselho Nacional de Educação ao orientar as discussões nas etapas municipais, intermunicipais e estaduais da Conferência Nacional de Educação²⁰ (CONAE 2010) realizadas em todo o país, que culminaram com a realização da etapa nacional em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, contando com a participação de mais de três mil delegados. Existem sim, sistemas de ensino que organizam o todo educacional sob a responsabilidade de cada ente federado. Portanto, respeitando-se a municipalização e a conseqüente descentralização dos recursos, conquistas inegáveis para superar as dificuldades da gestão municipal, é urgente a qualificação técnica dos quadros profissionais da educação e a garantia do acesso aos recursos por todos os municípios, situações previstas e desencadeadas pelo PAR.

Não é demais lembrar que, a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil tornou-se uma república federativa por cooperação, e a nossa Carta Magna alçou Estados, Distrito Federal e Municípios à condição de entes autônomos e interlocutores juridicamente reconhecidos na organização da educação nacional. Por isso mesmo, o Decreto N. 6.094, de 24 de abril de 2007, apresenta as 28 diretrizes do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, traz o IDEB como indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas, e propõe a vinculação dos municípios, estados ou Distrito Federal por meio de *termo de adesão voluntária ao Compromisso*.

²⁰ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conae>>. Acesso em 19 out. 2009.

Tanto é que o art. 5º do referido Decreto está assim expresso:

A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua oferta de competência, expressa pelo cumprimento de metas de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º [das 28 diretrizes].

A assistência técnica e financeira da União é tratada no art. 8º do mesmo Decreto, que dispõe sobre as adesões, as formas de apoio, os critérios de prioridade de atendimento, os eixos de ação e a elaboração do PAR. Esclarece que as adesões ao *Compromisso* nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos entes federados, e que o apoio se dará mediante ações de assistência técnica ou financeira, privilegiando a implementação das diretrizes, observados os limites orçamentários e operacionais da União. Dentre os critérios de prioridade de atendimento serão observados o IDEB e as normas regulamentadas pelo FNDE. A seção II do Decreto trata especificamente do Plano de Ações Articuladas, objeto principal deste trabalho, e será apresentada no capítulo 2.

O FNDE, por meio de resoluções, tem estabelecido os critérios, parâmetros e procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária, no âmbito do *Compromisso Todos pela Educação*, e desempenhado junto à Secretaria de Educação Básica importante papel no que refere à implementação e acompanhamento das ações do PAR.

Saviani considera que a infraestrutura de sustentação do PDE está assentada em dois pilares, o técnico e o financeiro, em correspondência com a dupla assistência que, conforme a Constituição e a LDB, é atribuição do MEC em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Do ponto de vista técnico, o PDE apoia-se no IDEB, e do ponto de vista financeiro, os recursos são os constitutivos do FUNDEB, aos quais o MEC se propôs a adicionar, em 2007, 1 bilhão de reais, visando atender prioritariamente os municípios com os mais baixos níveis de qualidade aferidos pelo IDEB (2009, p. 35).

Em Gadotti, vamos encontrar a preocupação, no caso do PDE, com o uso do termo “desenvolvimento”, por sua ambiguidade. Para o autor, o conceito de desenvolvimento não é um conceito neutro, “se situa num contexto bem preciso dentro da ideologia do progresso, que supõe uma concepção de história, de economia, de sociedade e do próprio ser humano”. E por já ter sido utilizado numa visão colonizadora, com “metas de desenvolvimento” impostas pelas políticas econômicas neocolonialistas dos países chamados “desenvolvidos”, assim justifica que “muitos tenham grandes reservas quando se fala em *desenvolvimento*”. Mais ao final do texto, o autor expressa sua “crença” de que no caso do PDE essa ambiguidade do termo só será superada, na prática, concluindo que “os debates teóricos são importantes, mas têm limites” (2008, p. 19-20).

No texto do Livro PDE, o próprio Haddad explica o uso do termo *desenvolvimento*:

O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado.

Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. A **relação recíproca entre educação e desenvolvimento** só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos.

Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes (BRASIL-MEC, s.d, p. 6, grifo meu).

Ainda no limite das suposições que são possíveis quando analisamos o uso dos termos, registro a impressão pessoal de que a denominação escolhida, Plano *de Desenvolvimento da Educação*, tenha o sentido de buscar o alinhamento das ações do Ministério da Educação às do Fundo Nacional *de Desenvolvimento da Educação* (FNDE). Essa suposição se baseia, no que mais tarde será considerado um dos grandes avanços na implementação do PDE; a articulação das equipes de trabalho do MEC e do FNDE: planejamento, operacionalização e financiamento sendo discutidos

em conjunto e de forma articulada, na esfera federal de gestão da educação. Se o alinhamento não foi proposital, seria uma bela coincidência para as siglas. Os profissionais que atualmente respondem por esses segmentos, entrevistados nos dias oito e nove de setembro de 2009, reconhecem a importância dessa conquista, e atribuem o entrosamento das equipes na definição e no acompanhamento das ações do PDE como sendo uma grande conquista do processo de implantação do Plano.

E quanto ao uso recorrente do termo qualidade, trazido ao debate nacional sobre educação, Silva argumenta,

Embora o conceito de qualidade que se tornou hegemônico, no atual contexto das políticas neoliberais, tenha sido o de caráter gerencial, que teve como matriz os exemplos de eficiência, eficácia e produtividade da empresa privada, a qualidade da educação pode ser entendida de uma outra maneira; dessa feita, tomando como pressupostos a vertente democrática de qualidade construída por educadores comprometidos com a escola pública. Essa noção está estritamente articulada ao combate das desigualdades, das dominações e das injustiças sociais. Nesse sentido, *qualidade* é um conceito político e não técnico; sociológico e não gerencial; crítico e não pragmático (SILVA apud CASTRO, 2009, p. 23)

Dentre as referências à qualidade da educação postas na legislação, buscadas pelo PDE, do desejo social, de que tratam os diferentes autores, que os documentos apregoam qualidade do ponto de vista social, qualidade do ponto de vista econômico (...) não se trata de definir ou escolher um conceito fechado. A qualidade da educação em questão é aquela que puder ser efetivada na consecução dos preceitos constitucionais, nas diretrizes da LDB, nos objetivos e metas do PNE, nas ações do PDE, no Compromisso Todos pela Educação e dentro dos limites impostos ao financiamento da educação neste país, pois são essas as condições de possibilidades dadas. No esforço maior ou menor do governo federal, dos governos estaduais, municipais, dos gestores escolares, dos professores, dos pais e de todos que se mobilizam pela qualidade da educação. De todo um país. E por não se tratar da qualidade dos documentos, será a qualidade que se conseguir conquistar a partir deles, porque os limites dos textos são dados por eles mesmos, são textos. Da interpretação de cada um e de todos depende sua efetivação, que não se dará por força de determinação

ministerial, nem por força apenas da correta aplicação dos recursos financeiros. A qualidade da educação que resultará desse plano está inscrita no futuro, e será dada pela medida dos esforços empenhados na sua conquista.

Retomando a questão das garantias constitucionais, no tocante à universalização do ensino fundamental no Brasil, Pinto (2008) observa que sua expansão efetiva teve início a partir da última década de setenta e somente agora, no início do século XXI, estamos conseguindo efetivá-la, no entanto, “acompanhada de uma extrema pauperização do ensino oferecido, comprovada tanto pelas avaliações do Ministério da Educação quanto pelas provas aplicadas por organismos internacionais” e também, “acompanhada por uma série de precariedades decorrentes, em sua maioria, pela falta de investimentos financeiros suficientes na área” (p. 91). Segundo o autor,

O fato é que nunca tivemos no Brasil um governo com determinação política de promover uma revolução educacional com investimento maciço no sistema de ensino.

As verbas destinadas à Educação, mesmo aparentando ser razoáveis – quando comparadas com as de outros países – na verdade são insuficientes devido ao déficit histórico que temos acumulado na área (PINTO, 2008, p.91).

Tanto é que, somente a menos de dois anos do encerramento da Década da Educação e da conclusão do PNE vigente, pode-se fazer avaliações, como faz Gadotti, de que “o PNE não foi só inviabilizado pela falta de recursos, mas também pela falta de vontade política do governo e da pouca mobilização da sociedade em torno dele” (2008, p.16).

Gadotti também aborda a questão da descontinuidade administrativa que, ao lado do histórico descompromisso com o preceito constitucional do *regime de colaboração* em matéria de política educacional, é um dos conhecidos entraves para a garantia da qualidade de nosso ensino. Porém, indica que apesar de não se tratar de tarefa simples, a superação do grave problema da gestão educacional nos municípios, muitos ainda sem uma clara política de educação, é possível, mediante a assistência técnica e financeira anunciada no PDE (2008, p. 123).

A adesão ao *Compromisso* (Decreto N. 6.094/07) se efetivou como condição de possibilidade para a superação da descontinuidade na gestão pública de educação municipal, na transição ocorrida com o pleito de 2008 e a posse dos novos prefeitos, em janeiro de 2009. Muitos buscaram junto ao MEC a alteração do Plano de Ação Articulada de seus municípios, planos elaborados no último ano da gestão anterior, alegando que continham informações incorretas, que sub ou superestimavam as condições da rede municipal de educação, ao que o MEC e FNDE responderam ter se tratado de uma construção no coletivo da comunidade escolar do município e, sendo assim, só poderiam ser revistos mediante justificativas que seriam analisadas, avaliando a real necessidade de alteração do PAR. Iam em busca da alteração, muitos sem ao menos conhecer o PAR de seu município²¹.

De todo modo, Gadotti tem razão em afirmar que,

O **Município** é mais ágil, rápido, criativo e pode atender melhor as necessidades básicas de ensino fundamental, desde que o Estado e a União o apoiem. O ideal seria que o Município, com o apoio do Estado e da União, se encarregasse da educação infantil e do ensino fundamental como um todo, como defendia o educador Anísio Teixeira, desde a década de 50 (2008, p. 123, grifo do autor).

Anísio Teixeira defendia também que,

a administração **municipal** das escolas, [...] constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro. Também socialmente recomenda-se a responsabilidade escolar.

A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos (apud GADOTTI, 2008, p. 123, em nota de rodapé).

Cabe aqui um registro, concordando com Saviani no que se refere ao sentido positivo do PDE; sua singularidade, ao que ele traz de novo e que, portanto, não fazia parte do PNE, trata-se da preocupação em atacar o problema da qualidade da educação básica brasileira (2009, p. 30).

²¹ Relatos das entrevistas no MEC e no FNDE, realizadas em Brasília nos dias 08 e 09 de setembro de 2009.

Os erros e acertos deste plano ainda não podem ser definitivamente avaliados, uma vez que suas ações estão em plena execução e porque ousou envolver a todos os 5.563 municípios, 26 estados e o Distrito Federal desse imenso país. Alguns municípios nesse universo, pouco mais de 200, nas palavras de Romeu Caputo²², ainda não concluíram a elaboração do PAR, e a fase de monitoramento e acompanhamento está em curso há pouco tempo²³.

Nesse contexto, e buscando contribuir com o debate da educação, especialmente em Mato Grosso, correndo os riscos que padece um trabalho que se debruça sobre um tema inconcluso, busca-se na legislação e na literatura educacional o que há de argumentos entre os educadores quanto às proposições para a melhoria da educação do país, dentro das possibilidades de reflexão sobre o momento de transformação que vivemos. Momento este em que a CONAE 2010 acaba de ser realizada²⁴, com a participação de delegados²⁵ de todo o território nacional, reunidos em torno do tema *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*.

De acordo com Francisco das Chagas Fernandes²⁶, o Brasil tem na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no Plano Nacional de Educação – PNE, as bases assentadas de um sistema nacional de educação. Espera-se então, que a partir da experiência do PDE e da ampla discussão da CONAE em todo o país, um novo PNE possa então estabelecer padrões nacionais de qualidade, num Sistema Nacional Articulado de Educação²⁷.

²² Idem.

²³ O monitoramento e acompanhamento do PAR nos municípios teve início em setembro de 2009; até este momento, maio de 2010, faz pouco mais de 8 meses de execução.

²⁴ A Conferência Nacional de Educação aconteceu no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília/DF, entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010.

²⁵ Tive o privilégio de participar da CONAE como delegada pelo Estado de Mato Grosso, representando o segmento de trabalhadores públicos da Educação Profissional e Tecnológica.

²⁶ Secretário Executivo Adjunto do MEC e Coordenador da CONAE.

²⁷ Entrevista. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/texto_conae.pdf>. Acesso em: 09 out. 2009.

Para estabelecer um novo padrão de relacionamento entre as unidades federadas, novos instrumentos jurídicos eram necessários e estudos foram realizados para identificar experiências exitosas em escolas e redes de ensino do país, de modo que um conjunto de boas práticas pudessem ser traduzidas nas diretrizes que orientariam as ações do Plano de Metas. As 28 diretrizes do *Compromisso Todos pela Educação*, figuram no artigo 2º do Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, e segundo o Livro PDE, podem assim ser descritas:

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares etc.

Segundo o governo, o Plano de Metas substituiu os convênios unilaterais anteriores, introduzindo os Planos de Ações Articuladas (PAR). E aqui, “plano de ações” exatamente como se declara, um conjunto de ações estrategicamente formulado pelo MEC como instrumento de apoio técnico à gestão municipal do ensino para todo o país. O PAR, visto como *ingrediente* do Plano de Metas, eleito como capaz de protegê-lo daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a reinvenção, a intermitência. Assumido por Fernando Haddad, num objetivo claro:

O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando (p. 23).

E para conhecer, além dos parceiros, as condições em que operam seus sistemas de ensino, era necessário um diagnóstico de toda a educação básica, nas redes municipais e estaduais do país. Assim, foi desenvolvido

um instrumento padrão, capaz de identificar as questões nas quais o MEC, por meio de apoio técnico ou financeiro, pudesse disponibilizar suporte na forma de ações e programas. O diagnóstico era necessário não só para conhecer a situação das redes de ensino, mas também para lhes servir de suporte na elaboração dos Planos de Ações Articuladas.

O Instrumento de Campo para a rede municipal de ensino, documento datado de abril de 2007, elege os indicadores que o MEC estabeleceu como suficientes para o diagnóstico primeiro das condições da educação básica do país. Construído para servir a todos os municípios, pauta questões que são, ou na visão do MEC deveriam ser, comuns a todos, e pressupõe as dimensões que seriam relevantes sob o mesmo ponto de vista, na avaliação dos sistemas. Dado tratar-se de instrumento generalista, não abarca as particularidades dos sistemas, especialmente porque seu objetivo é apontar, segundo os critérios do MEC, as situações passíveis de articulação entre os sistemas, pondo em ação o regime de colaboração.

Para conhecer os limites e possibilidades desse instrumento e o panorama dos resultados do diagnóstico dos municípios de Mato Grosso, sigamos.

CAPÍTULO II

O DIAGNÓSTICO PAR DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DE MATO GROSSO

A educação não é uma prioridade. Ela é a pré-condição do *desenvolvimento* e da *justiça social*. Na era do conhecimento, socializá-lo é distribuir renda. Não há desenvolvimento sem *inovação tecnológica* e não há inovação sem pesquisa, sem educação, sem escola (GADOTTI, 2008, p. 82, grifo do autor).

Talvez não seja possível reconstituir exatamente a forma como o PDE foi concebido, planejado e ajustado em seus detalhes, nem todas as pessoas que se envolveram ou mesmo o modo como está alterando os rumos da educação no país. Isto porque o Plano ainda está sendo implementado na execução de um planejamento que tem metas estabelecidas até 2021, e até mesmo por estar em curso a definição de um novo Plano Nacional de Educação. O novo PNE está posto em discussão no coletivo da sociedade brasileira e passará a orientá-la a partir de 2011, e até 2020. É nesse contexto, e especialmente porque o PDE faz parte das formulações do novo Plano Nacional de Educação, que o estudo das ações implementadas se justifica em busca de contribuições para o debate ainda em aberto sobre a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação para o Brasil.

Mesmo não sendo possível registrar todo o processo de construção dessa política, é importante destacar a participação especial de alguns personagens, profissionais de carreira ou não, da SEB/MEC e do FNDE. Entrevistados em setembro de 2009, deram notícias de uma aproximação e articulação inéditas destas instituições, do envolvimento e do compromisso das pessoas, que na gestão federal respondem por toda a educação básica. Impressionante a articulação das falas, que dão conta de um trabalho exaustivo, com equipes bastante reduzidas.

Nessas entrevistas, dentre as pessoas que deflagraram todo o processo de implantação da política PAR, cabem destaques, Fabiane Robl, ao assumir a responsabilidade pela criação dos indicadores, das dimensões e da metodologia do Plano de Ações Articuladas, conta em detalhes cada passo do processo, iniciado como uma construção individual que mais tarde, em discussão no MEC, contou com a participação e ao final a validação de Universidades, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e também dos parceiros FNDE, INEP, UNDIME, UNICEF, UNESCO, além de organismos não governamentais.

Idealizadora e autora do Instrumento Diagnóstico e do Guia Prático de Ações que serve de base para a elaboração do PAR, Fabiane Robl nos concedeu entrevista nas instalações da Secretaria de Educação Básica do MEC, no dia 8 de setembro de 2009, assim como Romeu Weliton Caputo, Diretor de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica do MEC. No dia 9, nas instalações do FNDE, Renilda Peres de Lima, Diretora de Assistência a Programas Especiais (DIPRO), Júlio Cezar da Câmara Ribeiro Viana, Coordenador-Geral de Programas Especiais, Maria Marluce Farias de Oliveira e Frederico Pedrosa Marouelli, relataram detalhes que dimensionam a riqueza de um processo que provavelmente a história das políticas educacionais não irá registrar, e que infelizmente não cabem em detalhes nas poucas páginas desta dissertação. Suas contribuições, ainda que reconhecidas no interior dessas instituições, nunca lhes serão suficientemente agradecidas.

Voltando ao PDE como um “plano executivo” e ao Compromisso Todos pela Educação apresentado no documento de referência do PDE como *O Plano de Metas: Planejamento e Gestão Educacional* (item 2.1.4, p. 23), ou “programa estratégico” do PDE (p.24), cabe situar a contribuição dos autores quanto à utilização das ferramentas de gestão importadas da administração para a educação, especialmente porque o Plano de Ações Articuladas, mais que simples conjunto de ações para a Educação Básica, tem as feições de um planejamento estratégico de apoio aos gestores municipais da educação do país.

Para observar os elementos que indicam a mudança de postura do MEC ao lançar o PDE, no documento *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, que sintetiza a proposta, merece destaque:

[...] a concretização do mandamento constitucional segundo o qual a União deve exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”, implicou revisão da postura da União, que a partir do PDE assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios **instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas** de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como accountability) e mobilização social. 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 (BRASIL-MEC, s.d, p. 11, grifos meus).

A modificação na postura do Ministério da Educação, passando a orientar os entes federados para o uso de ferramentas gerenciais de planejamento e gestão, refletiu a necessidade de outra modificação, agora na postura dos educadores nos municípios e estados. Deste modo, o conceito de

planejamento, familiar aos educadores em suas rotinas escolares, mas pouco familiar em sua aplicação na gestão da educação, passa por um processo de mudança cultural.

E se no caso do Ministério isso foi uma decisão gerencial, no caso dos profissionais da educação essa modificação demanda certo tempo e esforço, pois precisa ser compreendida, aceita e incorporada.

2.1 PLANEJAMENTO COMO ESTRATÉGIA PARA GESTÃO EDUCACIONAL

O desenvolvimento de um planejamento participativo garante maior eficiência ao processo decisório [...], além disso, o processo de planejar age como um catalisador de mudanças [...] que, uma vez adotado demanda continuidade, devendo dessa forma ser incorporado como prática permanente. É por meio das avaliações, revisões periódicas e reformulações que o planejamento se tornará um processo cíclico, aberto e flexível, responsável pelo direcionamento constante dos esforços e alocação efetiva de recursos (ANDRADE e AMBONI, 2004, p. 46)

Dito desta forma, o planejamento responde não só à gestão educacional, como também ao fazer profissional dos professores ou de qualquer outro segmento profissional.

Ainda que o Brasil seja um país de natureza federativa por cooperação, sua trajetória socioeconômica foi marcada, ao longo de décadas, por fortes desigualdades sociais e regionais e por acordos, firmados no campo político para o desenvolvimento da educação, que sempre estiveram na contramão do equilíbrio gerencial de um processo de planejamento educacional sistêmico.

Apesar das conquistas legais da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e do Plano Nacional de Educação – PNE, que definem as bases de um Sistema Nacional de Educação articulando os sistemas de ensino federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais com autonomia, responsabilidades próprias e competências comuns, faltava ao MEC, gestor primeiro da educação do país,

propor uma política pública para a articulação e garantia da efetivação do direito à qualidade social da educação para todos.

Em municípios pequenos, em que o planejamento nunca se caracterizou como marca forte da gestão educacional, programas e ações quase sempre mudavam “de cor” ao mesmo tempo da pintura das escolas a cada troca de prefeitos, isso para caracterizar as marcas partidárias que em geral desconsideravam propositadamente as orientações da gestão anterior. Não era difícil observar o mesmo na gestão estadual de educação, e mesmo no Governo Federal, até quando se observava a continuidade das ações, ficavam os gestores discutindo em qual gestão teve início ou maior expansão um programa ou outro.

O planejamento como recurso primeiro para a gestão é proposto de modo claro e pedagógico pelo PAR, no sentido de promover a participação de todos os interessados, objetivando a implementação de ações que garantam uma noção de conjunto articulado como política pública para a educação. Proposição do Governo Federal aos demais entes federados foi elegantemente pactuada sob a forma de *adesão* a um Plano de Metas.

Não é exatamente visto desta forma por Camini,

Essa estratégia de ação do MEC, propondo a adesão e o envolvimento dos municípios e estados a uma política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas, pode caracterizar-se como uma forma de democracia induzida ou consentida (CAMINI, 2009, p. 258).

Como não poderia deixar de ser, o planejamento começava pelo diagnóstico, *in loco*, caracterizando as condições reais do sistema educacional das redes municipais e estaduais de ensino, e essa era a função do instrumento de campo – orientar esse processo. Os dados eram registrados no SIMEC. Momento seguinte, com o Guia Prático de Ações, todos os programas e ações do MEC eram disponibilizados na medida da caracterização das demandas, e era realizado coletivamente o planejamento das ações e subações, com seus respectivos cronogramas de execução e definição de responsáveis. Eram os planos posteriormente submetidos à aprovação da Comissão Técnica, conforme rege o art. 5º da Resolução CD/FNDE/N. 029, de 20 de junho de 2007. Após a aprovação do PAR, os

Termos de Compromisso eram gerados para as assinaturas dos gestores públicos da educação dos entes federados.

Esse era o roteiro, aqui bastante resumido da fase de diagnóstico e elaboração do PAR, que em geral ocorria em dois ou três dias de trabalho integral. A fase seguinte, do *monitoramento* que os gestores municipais devem realizar no SIMEC, já está em curso e deve ser permanente para a realização ou não de cada ação planejada e, ocorre em paralelo ao processo de *acompanhamento* realizado pelo MEC e pelas equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Educação.

Em breve, porém ainda sem data definida, o SIMEC será aberto para a revisão do PAR dos municípios, possibilitando a alteração e inclusão de ações mediante justificativas a serem avaliadas pelo MEC. Discute-se até mesmo a possibilidade da realização de um novo diagnóstico, o que, por um lado, abre espaço para novas “marcas” na gestão educacional, mas é defensável, dado o tempo decorrido e, além disso, é desejo e expectativa que a situação em cada município esteja modificada o suficiente, a ponto de requerer um novo planejamento. Afinal, planejamento pressupõe o replanejamento constante a partir do alcance das metas propostas, e a revisão das decisões tomadas, além do caminho percorrido.

No Prefácio à segunda edição de *A Educação como política pública*, quando faz referência a literatura pertinente quanto às reformas educacionais operadas mundialmente, tratando das transformações nas forças produtivas do mundo do trabalho por conta do desenvolvimento científico e tecnológico, e da conseqüente e necessária adaptação educacional, Azevedo destaca:

as reformas estão buscando obter um melhor desempenho escolar no que tange à aquisição de competências e habilidades relacionadas ao trabalho, controles mais diretos sobre os conteúdos curriculares e sua avaliação, implicando também a adoção de teorias e técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas (2004, Prefácio).

Para a autora, “não é outra a realidade que estamos assistindo no Brasil”, senão o direto imbricamento entre os princípios que regem a reforma

administrativa do Estado e as políticas educacionais que vêm sendo propostas e implementadas e, nessa visão, seriam aspectos negativos desse modo de gestão: as formas descentralizadas de execução e a avaliação por critérios de eficácia e eficiência²⁸, a obrigatoriedade de participação da comunidade nas poucas fatias de decisão reservadas aos implementadores, as tentativas de homogeneização de conteúdos via o estabelecimento dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e a implantação de uma política nacional de avaliação de desempenho de todo o sistema de educação, com a publicização dos resultados dessas avaliações.

Adaptações da gestão educacional ao estilo gerencial devem ser cuidadosamente refletidas, dado que educação não é *negócio*, escola não é *empresa*, nem são seus objetivos *financeiros*. Todavia, educação pressupõe gestão, e tem na administração ferramentas disponíveis para melhorar seu planejamento, acompanhamento e avaliação. Para Gadotti, “Há necessidade de se estabelecer padrões de qualidade do ensino-aprendizagem; há necessidade de mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos” (2008, p. 27).

As avaliações podem ser praticadas no sentido de diagnosticar, conhecer, reconhecer, informar, refletir, ponderar, planejar, reorientar. Parâmetros servem apenas de parâmetro, diretriz e norte, no entanto, com os mesmos, espera-se garantia maior que o simples acesso à escola, e que tanto o acesso quanto a permanência dos alunos se traduzam no direito de todos ao saber. As avaliações devem ser orientadas objetivando a garantia desse direito.

Critérios de eficiência e eficácia não devem ser desprezados quando se busca estabelecer padrões de qualidade, preceito constitucional para a educação, a menos que se queira definitivamente separar qualidade da gestão, do planejamento e da avaliação. Autonomia e democracia na gestão

²⁸ Por eficácia entende-se o resultado obtido pela ação escolar ao alcançar os objetivos educacionais previamente definidos. Já a eficiência refere-se ao atendimento desses objetivos com a maior economia de esforços e recursos possíveis. A produtividade da escola estaria, então, diretamente relacionada à existência de processos mais eficazes e mais eficientes (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 782, em nota de rodapé).

educacional não pressupõem independência absoluta, e as práticas dos gestores da educação não podem desconsiderar um conhecimento profissional que contribua com seu fazer na educação.

O que não se pode defender é a supervalorização dos indicadores, quando sobrepostos aos objetivos educacionais, a manipulação dos dados para forçosamente garantir metas, ou uma gestão administrativa descolada do pedagógico. As decisões gerenciais devem ser tomadas visando os objetivos pedagógicos, e não o contrário.

Segundo Demo, educação e conhecimento formam o eixo da transformação produtiva com equidade, no contexto da discussão cepalina²⁹. “Este debate privilegia a relação da educação com a competitividade, trazendo uma colaboração importante, em que pese a resistência de educadores que temem subordinar educação ao mercado” (1997, p. 26). Para o autor, uma política de conhecimento deverá privilegiar o planejamento de estilo estratégico, no sentido da articulação de esforços e recursos na matriz globalizada da transformação produtiva com equidade (p. 30).

E ainda,

se é cínico esconder que as políticas sociais propendem a sucumbir às discriminações do mercado, não é menos cínico ou ingênuo ignorar o mercado. Se, por razões humanas, é mister privilegiar a “competência humana”, tendo em vista uma sociedade solidária, inspirada nos direitos humanos e na cidadania, seria descabido e sobretudo a-histórico não incluir na competência humana a “competitividade” (DEMO, 1997, p. 24).

A própria situação da educação básica, assim como é compreendida e praticada no mundo, ilustra esta dialética: praticamente todas as legislações asseguram para a população dentro de certa idade (7 a 14 anos no Brasil)³⁰ o direito ao 1º Grau, tendo nisto como regra uma das razões para ser público e gratuito (DEMO, 1997, p. 24). Porém o reconhecimento da competitividade, não elimina a questão do desempenho, ou seja, o resultado satisfatório na busca de sucesso dentro de um ambiente

²⁹ Em referência à Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em 19 out. 2009.

³⁰ Antes da Emenda Constitucional N. 59, de 11 de novembro de 2009, e atualmente dos 4 aos 17 anos.

de relativa competitividade. E nesse sentido o autor fulmina, “é pedagogia inepta aquela que escamoteia a realidade da vida, assim como é cidadania frouxa aquela que não sabe se impor” (p. 25).

Na visão de Demo “planejamento estratégico” é o nome que se tem dado para a preocupação em articular esforços e recursos, em garantir espaço suficiente para o longo prazo, ou seja, para o projeto geracional, mais do que para o curto prazo, reduzido à mera sobrevivência política imediata, em priorizar o social sobre o econômico (p. 13). Todo planejamento estratégico pretende sucesso e organiza em vista disso os instrumentos adequados (p. 23), desta forma, tem, quase consensualmente, acentuado o papel crucial da educação e do conhecimento para o desenvolvimento humano (p. 25).

Dentre os termos específicos mais utilizados, inclusive no Livro PDE, *accountability* é o termo inglês para representar um dos instrumentos indicados na adoção de medidas de prestação de contas. O termo foi usado por Haddad no sentido da *responsabilização* (2007, p. 11), um dos seis pilares do Plano, como decorrente da articulação inovadora entre *avaliação*, *financiamento* e *gestão*, que “criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino, que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto à classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República” (p. 25).

Para Adrião e Garcia, desde que se identificou a contradição entre massificação do acesso à escola básica e queda da qualidade da educação escolar, pesquisas têm inventariado as características de escolas públicas que obtêm sucesso na aprendizagem de seus alunos³¹, por isso consideradas de qualidade, buscando compreender-lhes a natureza e os condicionantes (2008, p. 782).

Observam ainda que, no marco das reformas educacionais pós-década de 1990, teria surgido a necessidade de corresponsabilizar as escolas por seus resultados, como contrapartida ao aumento de sua autonomia financeira e administrativa e à descentralização da gestão das políticas

³¹ As chamadas experiências “exitosas”.

educacionais, ainda que tal responsabilização tenha, ao menos declaradamente, a preocupação de inibir as desigualdades educacionais que os sistemas descentralizados tendem a gerar (p. 782).

A descentralização dos recursos da educação para os municípios, iniciada com o FUNDEF e reordenada pelo FUNDEB, é entendida por Adrião e Garcia como “pulverização” da oferta da educação básica, num processo de transferência de responsabilidade que deu origem a inúmeros “arranjos educacionais” que, na melhor das hipóteses, buscam responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, mesmo tratando-se de “estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios” (p. 786).

No entanto as autoras, por conta do “risco que se corre inevitavelmente ao problematizar fenômenos sociais recentes”, retomam ao final do artigo *Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas* a questão da responsabilização: “De todo modo, é certo que os gestores municipais devem ser chamados a responder politicamente pelo direito a uma educação de qualidade para todos e para cada um” (2008, p. 792).

Vale lembrar que, se a Constituição Federal estabelece aos municípios competência e autonomia quanto à elaboração dos seus sistemas de ensino, devendo apenas observar o regime de colaboração, essa responsabilidade está imputada desde 1988. Ora, não seria possível a desejável descentralização dos recursos sem a correspondente e necessária responsabilização, sob pena de, sozinha, a União responder pela educação do país. Se em muitos municípios as estruturas são precárias, cabe ao MEC o apoio técnico e financeiro, em regime de colaboração como prevê a Constituição, mas, algo é inegável, a educação de qualquer país se efetiva territorialmente nos municípios, em escolas municipais, estaduais, federais ou particulares, quer estejam aparelhadas, tecnicamente qualificadas, com recursos suficientes, ou não.

Nesse contexto, passemos ao desenvolvimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) que tem como cenário os Municípios e, como objetivo,

apoiar tecnicamente a elaboração do planejamento das ações do PDE nos sistemas municipais e estaduais de ensino.

2.2 INSTRUMENTOS E METODOLOGIA DO DIAGNÓSTICO PAR

A implantação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, disposto no Decreto N. 6.094, trata pela primeira vez do Plano de Ações Articuladas³² no parágrafo 5º, do artigo 8º, como segue: “O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR, na forma da Seção II”.

Uma vez que serão referidos os artigos e parágrafos desta seção, “Do Plano de Ações Articuladas”, é oportuno apresentá-los integralmente:

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

§ 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

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

Art. 10. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.

§ 1º São requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a formalização de termo de adesão, nos moldes do art. 5º, e o compromisso de realização da Prova Brasil.

§ 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios.

§ 3º A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, nos termos do § 2º, será formalizada na condição de partícipe ou interveniente.

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

³² Deste ponto do texto em diante, referido apenas por PAR ou *Plano*.

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

§ 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto.

§ 3º O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação.

No documento de referência do PDE, o PAR é somente anunciado,

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do **Instrumento de Avaliação de Campo**, que permite a análise compartilhada do sistema educacional 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.

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (p. 23-24, grifo meu)

Assim, na apresentação dos documentos que fazem referência e dão suporte legal ao PAR, surge o Instrumento de Avaliação de Campo que orienta a sistemática do processo de implementação do *Plano*.

Na apresentação do Instrumento de Campo³³, note-se, já sem a palavra Avaliação, assinado pela Equipe Técnica – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e datado de abril de 2007, faz-se referência à proposição de um diagnóstico,

O Plano, a ser executado em regime de colaboração com Municípios e Unidades Federadas, buscando também a participação das famílias e da comunidade, envolve primordialmente a decisão

³³ Por ocasião do lançamento do PAR, disponível na forma impressa e atualmente em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.

O diagnóstico que propomos é de caráter participativo e tem por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal. Assim, a coleta de informações e o seu detalhamento deverão ser obtidos em conjunto entre os consultores do MEC e a equipe técnica local (BRASIL-MEC, 2007, grifo meu).

É importante salientar que documento semelhante foi disponibilizado em setembro de 2007, para o diagnóstico das redes estaduais de ensino do país, Instrumento de Campo (Rede Estadual), contemplando também particularidades para o atendimento das atribuições dos estados.

O Instrumento para a coleta de informações quantitativas e qualitativas na rede municipal apresenta-se estruturado em três partes: I – Elementos pré-qualificados; II – Instrumento para coleta de informações qualitativas; e III – Sistematização da Pontuação.

A parte I, dos *elementos pré-qualificados*, compostos por *Dados quantitativos* e *Quadros com o registro do diagnóstico preliminar realizado pelo Município*, que deveriam estar respondidos antes da chegada dos consultores, para servir-lhes de base inicial para o trabalho. Em muitos casos não ocorreu desta forma e a equipe local, previamente contatada pela SEDUC/MT, respondia a parte I somente durante a visita da equipe PAR.

A parte II, mais complexa, compreendia além das *questões pontuais*, uma estrutura em quatro grandes dimensões:

- 1) Gestão Educacional;
- 2) Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
- 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação; e
- 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

A parte III, destinada à sistematização das informações coletadas e base para a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR, composta por dois quadros:

i) Quadro síntese apresentando a pontuação gerada para cada dimensão, cada área e indicadores isolados, e

ii) Quadro síntese com a pontuação geral por dimensão.

Um diagrama pode melhor explicitar a *estrutura geral* do Instrumento de Campo descrito.

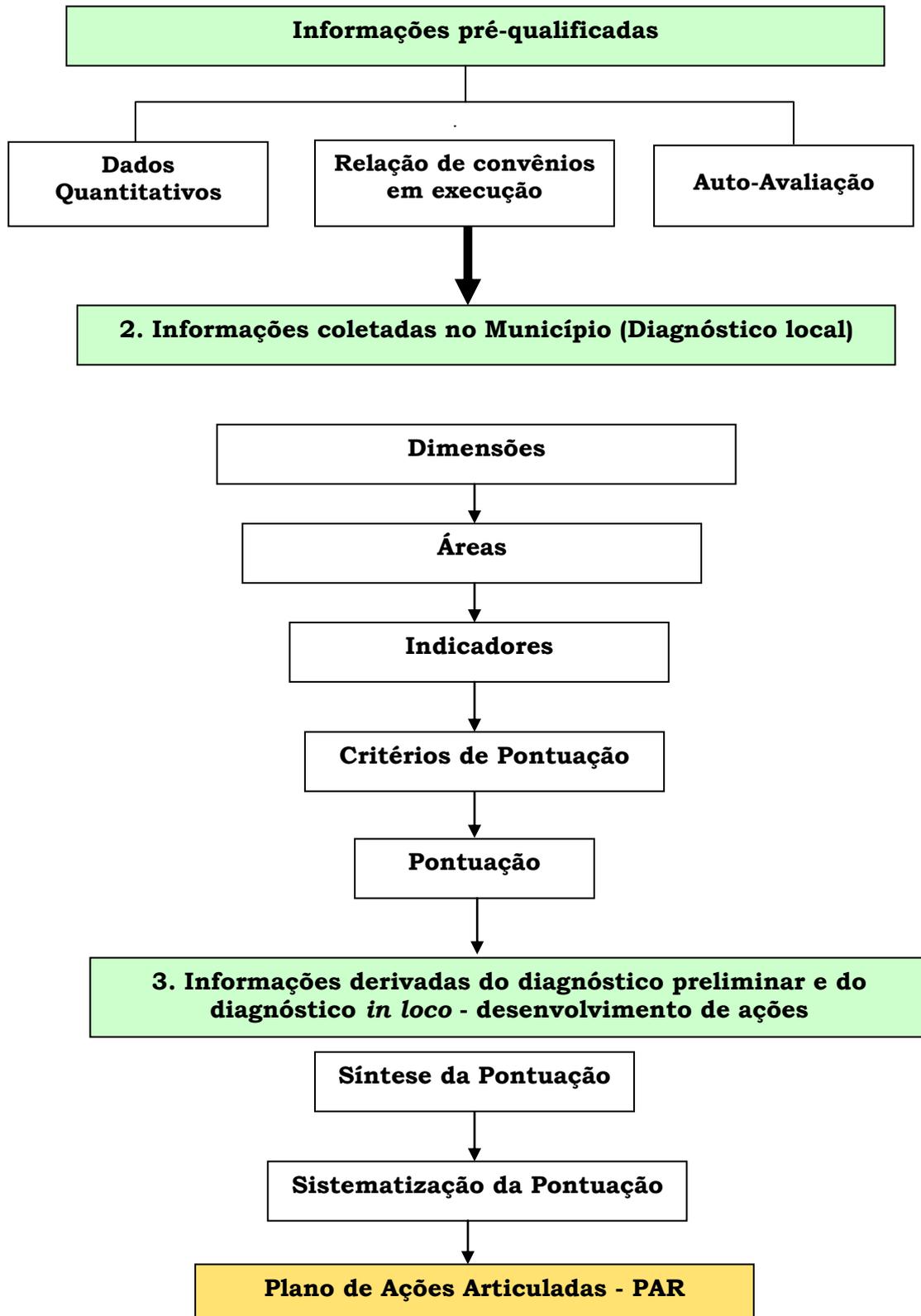


Diagrama 1 – Estrutura Geral do Instrumento de Campo

A parte II, do Instrumento de Campo, estruturada em quatro grandes dimensões, cada uma delas com áreas de atuação e respectivos indicadores específicos, durante o diagnóstico que eram avaliadas com pontuações segundo critérios cuja descrição, corresponde a quatro níveis:

Critério de pontuação 4 – a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.

Critério de pontuação 3 – a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.

Critério de pontuação 2 – a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Critério de pontuação 1 – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

As pontuações concedidas com base nos critérios descritos seriam devidamente *justificadas* e, quando necessário, definida uma *demandas potencial*. E, na impossibilidade de registro, pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não refletia a realidade local, indicava-se a atribuição da condição *NSA* (não se aplica).

O instrumento traz uma ressalva reconhecendo os limites do diagnóstico ao abarcar as questões, e sinaliza a expectativa de que a equipe local se aproprie do instrumento como objeto de avaliação.

Cabe lembrar que critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis; qualquer objeto educacional em avaliação existe num mundo de juízos de valor muitas vezes conflitantes, o que exige dos avaliadores uma análise equilibrada, sensata e voltada para o reconhecimento da realidade local. As informações qualitativas e quantitativas levantadas durante o processo deverão fornecer elementos para caracterizar o nível de

atendimento aos indicadores de qualidade que, em conjunto, integram cada dimensão (INSTRUMENTO..., p. 12).

Além da matriz para o registro da pontuação aos indicadores, a parte II do instrumento apresenta *questões pontuais* para auxiliar no diagnóstico, sem necessariamente gerar ações.

Na avaliação dos indicadores, além das pontuações, o registro das *justificativas* e da *demanda potencial* estabelecidos em cada município, assim como a especificidade das *questões pontuais*, elementos textuais, representam as particularidades da situação educacional de cada rede de ensino, e são também instrumentos valiosos tanto para proposição de ações quanto para o planejamento das mesmas.

Não seria possível nos limites deste texto apreciar todas as informações colhidas pelo instrumento em suas três partes, relativas aos 141 municípios de Mato Grosso. Importa, no entanto, registrar que esses dados estão disponíveis no *site* do MEC, em um *Relatório Público*³⁴ que permite a todo cidadão acessar o PAR de seu município, ou de qualquer outro do país que tenha aderido ao Plano de Metas e elaborado seu Plano de Ações Articuladas.

As quatro dimensões são comuns aos instrumentos de diagnóstico da rede municipal e estadual, mas diferem em relação a indicadores específicos, totalizando 84 indicadores no diagnóstico dos estados e 52 indicadores para os municípios. Essa distinção ocorre especialmente quanto às particularidades do atendimento diferenciado nas duas redes, a exemplo, o atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Ensino Médio, realizado prioritariamente pelo Estado, e o atendimento à Educação Infantil no caso dos Municípios.

O instrumento de diagnóstico elaborado para qualificar informações sobre a rede municipal de ensino da educação básica, seria aplicado por 40 consultores selecionados e capacitados pela equipe técnica

³⁴ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 19 out. 2009.

do PAR, na Secretaria de Educação Básica do MEC, inicialmente naqueles municípios que obtiveram os piores resultados no IDEB 2005.

A disponibilização de apoio técnico e financeiro, mediante transferência de recursos de natureza voluntária da União aos municípios, segue os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos Pela Educação, estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através da Resolução CD/FNDE N. 29, de 20 de junho de 2007. Por meio deste documento, o FNDE, considerando o IDEB, selecionou os municípios de todo o país que, mediante a adesão ao Compromisso, teriam prioridade de atendimento na concessão de benefícios.

No capítulo 3 serão identificados os municípios prioritários de Mato Grosso, com os resultados do IDEB 2005 e a evolução registrada no IDEB 2007. Porém, antes de trazer esses dados e as pontuações atribuídas aos indicadores dos 141 municípios de Mato Grosso, obtidos pelo *Instrumento para coleta de informações quantitativas* (Parte II), é necessário compreender de que modo o Estado se posicionou frente à proposição do PAR.

2.3 CONSTRUÇÃO DO PAR EM MATO GROSSO

Com a presença dos consultores do MEC realizando o processo de implantação do PAR nos municípios prioritários ao longo de 2007, e a percepção do tempo que seria demandado até que todo o estado fosse “diagnosticado” e pudesse então ter seus *Planos* elaborados, uma equipe composta pelo então Reitor da UFMT, Paulo Speller, a Secretária Extraordinária de apoio às políticas educacionais de Mato Grosso, Flávia Maria de Barros Nogueira, e a Deputada Verinha Araújo, buscaram uma reunião com a Secretária de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva. Segundo Romeu Caputo³⁵, neste encontro ter-se-ia

³⁵ Entrevista concedida em 08 de setembro de 2009.

discutido pela primeira vez a possibilidade de uma parceria entre uma Universidade Federal e a Secretaria de Estado de Educação, no sentido de viabilizar a expansão do PAR a todos os municípios de um estado, e neste sentido, Mato Grosso teria sido o idealizador das parcerias Universidades/SEDUC na história da construção do PAR em todo o país.

Em função das parcerias articuladas então pelo MEC entre as Universidades Federais e as Secretarias Estaduais de Educação, a elaboração do PAR foi garantida para todos os municípios que desejassem aderir ao Plano de Metas.

Desta forma, o Instituto de Educação da UFMT, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso apresentaram ao MEC, em setembro de 2007, o projeto *Acompanhamento e avaliação do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação no Estado de Mato Grosso*. À frente do projeto na equipe do IE/UFMT estavam os Professores Doutores Silas Borges Monteiro, Márcia Santos Ferreira, Edson Caetano, e Judith Guimarães Cardoso como coordenadora. Na equipe da SEDUC/MT, representando o então Secretário de Estado de Educação, Sâguas Moraes, a Secretária Adjunta Rosa Neide Sandes (atual Secretária de Educação), e uma equipe coordenada por Maria Amélia Ramos, uma das consultoras capacitadas pelo MEC, agora contratada pela SEDUC/MT com a missão de acompanhar o PAR no Estado.

Em Mato Grosso, cujo IDEB para as séries iniciais do ensino fundamental observado em 2005 foi 3,6 foram identificados como prioritários 21 municípios, que apresentaram IDEB 2005 menor ou igual a 2,8 nos anos iniciais do ensino fundamental, além de dois outros municípios, que segundo o FNDE compõem o GT Capitais e Grandes Cidades³⁶.

E assim, tomando por base o Artigo 237 da Constituição Estadual de 1989³⁷, que expressa: “O Estado e os Municípios organizarão os seus

³⁶ Grupo de Trabalho Capitais e Grandes Cidades, que em Mato Grosso identificou dois municípios com população superior a 200 mil habitantes: Cuiabá e Várzea Grande.

³⁷ Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/v2007/doc/constituicao_estadual_mt.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2009.

sistemas de ensino de modo articulado e em colaboração, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, ao seu preparo para o exercício da cidadania [...]”, e a Lei Complementar 49, de 1.º de outubro de 1998³⁸, que dedica o Capítulo II especialmente à *Gestão Única de Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso*, e estabelece o regime de colaboração entre Estado e Municípios para gestão unificada das ações do sistema público de educação básica, Mato Grosso decidiu, por meio da parceria entre a SEDUC e o IE/UFMT, que estenderia o desenvolvimento do PAR a seus 141 municípios, desde que todos manifestassem interesse em aderir ao regime de colaboração em um programa específico de ações conjuntas.

Segundo a proposta elaborada pela SEDUC, em cada município deveria ser organizada uma Comissão Local de Acompanhamento Permanente do Regime de Colaboração – com representantes das redes de ensino estadual e municipal – para coordenar a elaboração e acompanhar a implantação do Plano Quinquenal de Educação do Município, bem como organizar, com a participação dos estabelecimentos de ensino e das entidades representativas da população local, o seu respectivo Plano Anual de Ações Articuladas SEDUC/Município, nos moldes do Plano de Ações Articuladas desenvolvido pelo MEC.

Elaborado com apoio de técnicos da SEDUC e dos pesquisadores do IE/UFMT, o Plano Anual de Ações Articuladas de cada município deve servir como um instrumento de definição de ações comuns, das fontes de recursos e das responsabilidades a cargo da SEDUC – como representante do Estado – e das respectivas Secretarias Municipais de Educação ou órgãos municipais equivalentes – como representantes dos municípios.

Todo esse movimento colaborativo, articulado e de caráter participativo tem implicado na aproximação cada vez maior dos envolvidos no processo – a Universidade Federal e a SEDUC, as Secretarias Municipais e Estadual de Educação, os profissionais das duas redes de ensino em seus

³⁸ Disponível em: <<http://www.cee.mt.gov.br/leis/LEICOMPLEMENTAR49-1998.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2009.

municípios, as secretarias de educação e de planejamento e finanças, e tantas outras relações que ainda não podem ser identificadas. Esse movimento se alinha a uma nova leitura do contexto da educação no Estado, visto em suas contingências e potencialidades. Assim, as fissuras do sistema educacional ficam expostas para a busca de providências, otimizando os recursos das diferentes redes de ensino, que no mesmo município buscam articulações possíveis em prol de soluções comuns.

A avaliação dos sistemas se constitui deste modo importante instrumento para definição de políticas e estabelecimento de novas perspectivas para a educação. Na busca da superação de um modelo burocrático de avaliação, o instrumento de diagnóstico utilizado indica critérios de pontuação para os 52 indicadores, que mais qualificam as situações do que quantificam dados, em dimensões que indiscutivelmente interferem nos resultados educacionais, “Gestão Educacional”, “Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Condições de Trabalho”, “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, e “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos”.

Os processos de coleta dos dados do diagnóstico e elaboração do PAR nos 141 municípios mato-grossenses, foram realizados *in lócus* de forma conjunta pelos técnicos da SEDUC/MT e professores, mestrandos e bolsistas de graduação do IE/UFMT. Esta fase foi desenvolvida de novembro de 2007 a agosto de 2008, e ficou conhecida como “diagnóstico PAR”.

A cada município foi enviada uma equipe composta, ao menos, por um representante da SEDUC e outro da UFMT, que se reuniam por 2 ou 3 dias com os membros da comunidade local, representantes das redes estadual e municipal de ensino e demais segmentos envolvidos com a educação do município. Essas reuniões eram agendadas antecipadamente, de modo a contar com as presenças do Prefeito Municipal e do Secretário de Educação do Município, o que de fato nem sempre foi observado.

O trabalho era desenvolvido em dois momentos e, inicialmente, o diagnóstico era realizado em conjunto pelos representantes das redes de ensino, do Estado e do Município, porém com registros em separado. O

diagnóstico da rede municipal era documentado *online*³⁹ no SIMEC, e o diagnóstico da rede estadual, registrado em arquivo digital. O momento posterior era de elaboração do PAR do Município, também registrado no SIMEC, e, dado que o PAR do Estado já havia sido elaborado pela SEDUC na capital Cuiabá para o cumprimento dos prazos estabelecidos pelo MEC, a equipe da rede estadual não permanecia no grupo, a menos que desejasse.

Dito assim, resumido ao período de realização, composição da equipe participante e procedimentos operacionais, o diagnóstico PAR parece ter sido tarefa simples. Não foi. E seria necessário um livro para registrar tantas histórias e personagens envolvidos nessa aventura. Nove meses, mais de 903 mil quilômetros quadrados do território mato-grossense⁴⁰, belezas naturais, estradas acidentadas⁴¹ e muita poeira. Tudo isso em meio a reuniões de planejamento, ajustes de horários das equipes e das diferentes redes de ensino, tudo isso espalhado em 141 municípios, nos quatro cantos do Estado. Pode-se afirmar que a gestação do PAR revirou a educação do Estado com um objetivo: promover a articulação.

Neste contexto reside a riqueza do movimento PAR em Mato Grosso, dada a contribuição de todos que, convidados a participar, se fizeram presentes, discutiram, tomaram decisões e passaram a acompanhar o desenvolvimento das ações em cada município. Se por um lado o instrumento orientava as opções na elaboração do PAR, com um número finito de ações e subações, por outro, continha “um quê didático” que bem poderia ensinar aos gestores o passo a passo do planejamento de outras ações para o atendimento das especificidades da educação dos municípios.

³⁹ Não que tenha sido assim desde novembro de 2007. No início do processo, as equipes de consultores do MEC não contavam com o SIMEC e faziam todo o registro documental em formulário impresso. Mais tarde foi disponibilizado um formulário eletrônico, o **CTE**, que somente em 2008 foi substituído por um módulo do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). De toda forma, a utilização de um sistema *online* no interior do estado de Mato Grosso significava, em alguns casos, fazer uso da única conexão de internet via rádio do município, o que muitas vezes definia até mesmo o local das reuniões e grande parte das dificuldades na utilização do sistema.

⁴⁰ Fonte: IBGE. Disponível em <<http://ww.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mt>>. Acesso em 24 out. 2009.

⁴¹ Foram registrados acidentes em duas viagens das equipes PAR em Mato Grosso, felizmente sem danos graves.

Encerrado o diagnóstico em Mato Grosso em agosto de 2008, iniciou-se a fase do monitoramento do PAR, com previsão de término em 2011.

A análise dos resultados das pontuações que os gestores públicos e demais representantes da organização escolar e da sociedade civil atribuíram a cada um dos indicadores constitui-se objeto desta pesquisa, em busca de uma visão de conjunto da situação educacional das redes municipais de ensino de Mato Grosso, para o aprofundamento do diagnóstico inicial e para propor a ampliação das discussões que foram apenas inauguradas na elaboração dos Planos de Ações Articuladas.

Não está disponível em nenhum outro documento um quadro geral do diagnóstico das redes municipais de ensino do estado. E, por serem muitos os dados disponibilizados pelo instrumento diagnóstico e todos passíveis de consulta pública, serão apresentadas as análises das informações dos 141 municípios de Mato Grosso, buscando os nexos⁴² entre os indicadores e observando a categorização que o próprio instrumento apresenta em quatro grandes dimensões referentes a questões do sistema educacional.

Para dar andamento à apresentação dos dados do diagnóstico das redes municipais de ensino de Mato Grosso, cabe ainda ressaltar que as pontuações 2 e 1, aquelas que sinalizavam situações precárias ou críticas, seriam objeto de ações e subações na elaboração do PAR; já as pontuações 4 e 3, condições mais ou menos satisfatórias, não gerariam nenhum planejamento específico naquele momento, mas deveriam ser objeto de consideração posterior por parte da gestão municipal de educação.

2.4 DADOS DO DIAGNÓSTICO PAR DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO

Os dados dos 141 municípios de Mato Grosso foram agrupados para cada indicador, totalizando a pontuação dos municípios que se

⁴² Nexo aqui entendido como ligação, vínculo, coerência, relação de causalidade.

autodiagnosticaram nos critérios 1 e 2, já que os mesmos gerariam ações no PAR. Outras informações são destacadas, caracterizando situações de exceção em análises pontuais para um ou outro município. O objetivo é estabelecer um panorama de toda a rede municipal de ensino do Estado, para proporcionar uma visão ampla de 52 diferentes aspectos avaliados na situação educacional.

Importa salientar que o critério de pontuação 4 de alguma forma sinaliza a concepção que o próprio instrumento aponta como sendo uma situação ideal para o momento, ou aquela que, na visão do MEC, não deveria ser objeto de qualquer ação específica de sua parte. A pontuação 3 seria aceitável do ponto de vista do MEC, não indicando de sua parte a proposição de formas de colaboração, ficando a cargo do próprio município desenvolver ações com vistas a superar as dificuldades encontradas. Quanto às pontuações 2 e 1 no diagnóstico, estas todas desencadearam ações e subações na elaboração do PAR, em parceria com o MEC ou não, mas de toda forma sugerem que a correção nos rumos daquele indicador é imprescindível.

É importante ressaltar que o instrumento foi desenvolvido, ao menos inicialmente, para diagnosticar a situação educacional naqueles municípios prioritários, os de resultados no IDEB 2005 muito insatisfatórios em relação à média nacional e, a partir das pontuações 1 e 2, apresentar as possibilidades de ações de apoio técnico e financeiro que poderiam articular ações de melhoria da educação do município, que estariam sendo pactuadas mediante a elaboração do PAR.

2.4.1 Dimensão 1 – Gestão Educacional

São vinte os indicadores, que avaliam em 5 áreas importantes aspectos da *Gestão Educacional* que regem os sistemas de ensino dos municípios. Se bem observado o cumprimento dos dispositivos legais que norteiam a política educacional do país, seria estranho supor que alguns

desses indicadores não estivessem plenamente satisfeitos e que não fossem pontuados satisfatoriamente com critérios 3 ou 4. Não é o que se observa.

Para possibilitar a leitura dos dados serão apresentados quadros reproduzidos a partir do instrumento diagnóstico, que trazem cada uma das dimensões, as áreas de atuação e seus respectivos indicadores, estes, referenciados por um código que apresenta o primeiro número para dimensão, o segundo para área e o último para o indicador. Assim, o código 123, indica se tratar do 3º indicador, da 2ª área na 1ª dimensão.

Em relação à dimensão 1, são apresentados todos os indicadores e áreas no *Quadro 4*.

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	111. Existência de Conselhos Escolares (CE)
	112. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	113. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
	114. Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola
	115. Critérios para escolha da Direção Escolar
	116. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE
	117. Plano de Carreira para o magistério
	118. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação
	119. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	121. Implantação e organização do Ensino Fundamental de 09 anos
	122. Existência de atividades no contraturno
	123. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
3. Comunicação com a Sociedade	131. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
	132. Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas
	133. Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário

	134. Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	141. Quantidade de professores suficiente
	142. Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
5. Gestão de Finanças	151. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação
	152. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb
Total de Indicadores da Dimensão	20

Quadro 4 – Áreas e respectivos Indicadores da Dimensão 1 do Instrumento de Campo (Rede Municipal)

Os resultados observados em cada dimensão serão apresentados a partir de quadros-resumo das pontuações totalizadas nos 141 municípios, a menos que algum deles não tenha registrado pontuação para algum indicador (casos totalizados em cinza).

Ao agrupar todos os resultados dos diagnósticos das redes municipais de ensino do estado, é possível verificar as maiores fragilidades com as quais o Sistema Estadual de Educação terá de lidar na articulação das ações entre as redes de ensino estadual e dos municípios. No Estado de Mato Grosso, já existem orientações para que essa articulação ocorra via Centro de Formação e Atualização do Professor - CEFAPRO, dada a localização estratégica de seus 15 polos no interior do estado.

No *Quadro 5*, que resume as pontuações da **área 1** na dimensão 1, tem-se nove indicadores que fazem referência a *Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino*.

Dimensão 1 - Gestão Educacional									
Área 1									
Pontuações	Ind 111	Ind 112	Ind 113	Ind 114	Ind 115	Ind 116	Ind 117	Ind 118	Ind 119
Pont. 1	13	62	7	18	36	78	2	14	51
Pont. 2	42	17	29	70	21	36	34	60	32
Pont. 3	44	24	60	37	23	12	39	34	21
Pont. 4	42	19	45	16	60	15	66	33	33
NSA	0	18	0	0	1	0	0	0	4
Total de pontuações	141	140	141						

Quadro 5 - Resumo das pontuações na área 1 da Dimensão 1 do PAR/MT

Observe-se que, apenas com a totalização das pontuações atribuídas pelos municípios ao avaliar seus sistemas de ensino, pouco é possível compreender a respeito da avaliação que os critérios traziam, e por essa razão apresenta-se, para ilustrar, o detalhamento do primeiro indicador para, depois, sintetizar todos os demais destacando apenas os significados atribuídos às pontuações 1 e 2.

O indicador **111. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)**, obteve as seguintes pontuações:

Foram 13 os municípios que avaliaram seus sistemas com o critério de pontuação 1 – *Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta a implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.* Outros 42 municípios indicaram a pontuação 2 – *Quando existem CE em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte se mobilizam para implantar CE, mas não recebem orientação.*

Para o mesmo indicador, 44 municípios indicaram a pontuação 3 – *Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede, a SME sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE.* E, ainda, 42 municípios indicaram a pontuação 4 – *Quando existe, em toda rede, CE implantados com participação atuante de todos os segmentos. A SME sugere e orienta a implantação dos CE.*

Também é importante salientar que, a partir dos quadros-resumo das pontuações, pode-se buscar especificamente alguma informação para recuperar então o detalhamento dos critérios descritos. Toda forma, para dar suporte às análises do capítulo 3, basta constituir um panorama dos resultados estabelecidos pelas redes municipais de ensino do estado.

Na **área 1**, os resultados irão ressaltar a importância do papel orientador da SEDUC para que as Secretarias Municipais de Educação, ao implementar as ações já planejadas no PAR, fortaleçam os instrumentos de participação e controle social da gestão democrática.

Observa-se que, em 39% dos municípios de Mato Grosso, nem a metade das escolas municipais tem conselhos escolares implantados ou, quando implantados, são pouco atuantes. Do total dos municípios, 44% não tem sequer implementado o Conselho Municipal de Educação, ou está apenas instituído formalmente, e outros 12% dos municípios, mesmo na existência do Conselho, não contam com seu auxílio no planejamento municipal de educação, e figuram apenas validando o plano da Secretaria Municipal de Educação. Ou seja, 56% dos municípios do estado, não contam com a efetiva atuação desse importante instrumento de controle social representado pelo CME.

Visto que outros 18 municípios indicaram que o indicador não se aplica (NSA), tem-se o total de 69% das redes municipais de ensino funcionando sem o acompanhamento dos Conselhos Municipais de Educação. O destaque em vermelho, indicando 140 e não 141 municípios, informa que um dos municípios, por alguma razão, não registrou pontuação para esse indicador. Neste caso, o município de Nova Lacerda.

Com esses dados indicando Conselhos Municipais frágeis, quando existem, fica claro que o controle social, importante instrumento de acompanhamento e avaliação das ações educacionais nas escolas e na SME, está longe de ser um dos aspectos que possam favorecer a execução do PAR nos municípios, a menos que se possa reverter essa situação não apenas constituindo os Conselhos, mas fortalecendo sua atuação.

Como o MEC já tinha conhecimento da inexistência ou inoperância da maior parte dos Conselhos Municipais, especialmente em municípios pequenos, os *Comitês Locais* foram constituídos por ocasião da elaboração do PAR nos municípios, para acompanhar a implementação das ações e subações. Mas, de toda forma, sozinhos, não terão força para colocar em andamento as ações planejadas, especialmente aquelas que interferem diretamente na gestão municipal.

É oportuno observar que, a partir da Constituição Federal de 1988, foram criados os sistemas municipais de ensino e, com eles, dada a autonomia que lhes é conferida; estabeleceu-se também a demanda pela

criação dos Conselhos Municipais de Educação, ainda que nem a Constituição, nem a própria LDB façam menção a isso. Não cabe aqui o detalhamento da questão, mas uma discussão minuciosa pode ser encontrada, inclusive com orientações para a constituição dos referidos conselhos, em *Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano* (BORDIGNON, 2009).

Para aqueles 18 municípios que indicaram, quanto à existência do CME que o mesmo não se aplica, é necessário verificar se são casos de adesão ao Sistema Estadual de Ensino, ou mesmo a composição com ele num sistema único de educação básica, como prevê o artigo 11 da LDB, o que em Mato Grosso significa a adesão à *Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino Público de Mato Grosso*, conforme estabelece o capítulo II da Lei Complementar N. 49, de 01 de outubro de 1998. Nesse sentido os municípios estariam diretamente vinculados ao Conselho Estadual de Educação (CEE); se for este o caso, verificar de que forma o Conselho Estadual vem orientando e acompanhando as ações educacionais nesses municípios.

Quanto à criação e atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, 74% dos municípios indicaram não haver maiores problemas na atuação junto às escolas municipais. Por outro lado espera-se que a Secretaria Estadual de Educação oriente, em relação às atribuições do CAE, 7 municípios que admitiram ter o conselho constituído apenas formalmente, de modo a receber os recursos do PNAE. São eles: Alto Araguaia, Gaúcha do Norte, General Carneiro, Luciara, Pedra Preta, Porto Estrela e Santa Rita do Trivelato.

Destaque preocupante, o município de Porto Estrela indicou a inexistência dos três referidos conselhos: CME, CE e CAE, o que de algum modo parece confirmar relatos colhidos durante as visitas da equipe do PAR, de que quanto menor o município, mais esvaziada a representação nos conselhos, que em geral contam sempre com as mesmas pessoas, tanto na educação quanto na saúde.

No indicador que se refere à existência dos Projetos Pedagógicos (PP) das escolas e da participação da comunidade escolar na elaboração destes, impressiona o percentual de 63% de pontuações insatisfatórias, inclusive em grandes municípios como Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis⁴³, especialmente porque sinaliza a desatenção da SME quanto a esse importante instrumento de participação da comunidade escolar no projeto de gestão das escolas. Desse universo, de 88 municípios, 70 deles indicaram que o PP é padrão da rede, elaborado pela própria Secretaria.

Nesse contexto, não é de se esperar que os critérios para escolha da Direção Escolar, quando existam, sejam claramente baseados na experiência, mérito e desempenho ou, ainda, que sejam explicitados em lei. E, de fato não são, 56% dos municípios não atendem a algum desses aspectos na escolha dos diretores, como descrito no diagnóstico⁴⁴.

As informações prestadas pelos municípios quanto aos seus Planos Municipais de Educação corroboram os dados anteriores, indicando desacordo com a autonomia que lhes é conferida constitucionalmente na criação de seus sistemas de ensino, e também nas definições do Plano Nacional de Educação de 2001. São 78 os municípios mato-grossenses que não têm ainda seus Planos Municipais de Educação.

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos **planos municipais**, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se as metas aqui estabelecidas (PNE, 2001, Cap. VI, grifo meu).

Este é o indicador que representa o pior resultado do diagnóstico em Mato Grosso, com um total de 114 municípios indicando pontuações críticas ou insatisfatórias. Quando se observa que mais de 80% das Secretarias Municipais de Educação do estado admitem que seus Planos Municipais de Educação não existem, ou quando existem, não têm suas

⁴³ Os três municípios mais populosos de Mato Grosso.

⁴⁴ O município de Figueirópolis D'Oeste indicou NSA a este indicador.

metas acompanhadas, a expectativa da participação na discussão coletiva para a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação fica esvaziada, provavelmente não podendo contar com nenhuma experiência nesses municípios, além da clara inobservância das orientações do Plano Nacional de Educação que, desde 2001, preceitua a construção coletiva dos planos municipais.

Quanto ao plano de carreira para o magistério, 99% dos municípios de alguma forma tem seus planos minimamente implementados, e somente os municípios de Bom Jesus do Araguaia e Santa Cruz do Xingu indicaram que os planos não existem. Demandam, portanto a orientação da Secretaria de Estado de Educação, dado o regime de colaboração adotado no Estado pela Lei Complementar N. 49/98, para o cumprimento do artigo 67 da LDB:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos **planos de carreira** do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (LDB, 1996, grifo meu).

A análise do indicador da carreira profissional sugere que as regras para o ingresso na carreira mediante concurso público, avaliações de

desempenho e jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade, estejam efetivamente sendo observadas.

No entanto, o indicador seguinte, que trata do estágio probatório, apresenta 74 municípios com pontuações que caracterizam a inexistência de regras claras, o desconhecimento das regras existentes e que o servidor não tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho, quando existem. O que sinaliza não ser esse um aspecto bem resolvido nos planos de carreira para o magistério nos municípios, especialmente por desconsiderar esse período como sendo ideal para complementar a formação do professor, orientando sua prática docente e acompanhando seu desenvolvimento.

No caso do plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar, curiosamente os municípios de Glória D'Oeste, Nova Lacerda, Ribeirão Cascalheira e Torixoréu indicaram NSA, e mais outros 51 municípios indicaram que os referidos planos sequer existem. Esse indicador sugere o descumprimento dos direitos desses profissionais, especialmente se somados aos outros 32 municípios em que existem os referidos planos apenas com implementação eventual.

No *Quadro 6*, que resume pontuações ainda referentes à dimensão 1, tem-se três indicadores para a **área 2**, *Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada*, e mais quatro indicadores de *Comunicação com a Sociedade*, na **área 3**.

	Dimensão 1 - Gestão Educacional						
	Área 2			Área 3			
Pontuações	Ind 121	Ind 122	Ind 123	Ind 131	Ind 132	Ind 133	Ind 134
Pont. 1	4	50	31	37	68	4	7
Pont. 2	60	69	68	38	20	34	45
Pont. 3	70	17	30	46	15	31	51
Pont. 4	7	5	11	18	12	72	36
NSA	0	0	1	2	25	0	1
Total de pontuações	141	141	141	141	140	141	140

Quadro 6 - Resumo das pontuações nas áreas 2 e 3 da Dimensão 1 do PAR/MT

Na **área 2**, a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos já é observada em 55% dos municípios, ainda que as adequações necessárias não tenham se efetivado plenamente em todas as escolas. Outros 42% ainda não realizaram a implantação, porém, já iniciaram a discussão da proposta pedagógica e apenas os municípios de Barão de Melgaço, Indiavaí, Lambari D'Oeste e Porto Estrela, nem sequer estão discutindo a reestruturação necessária.

Este indicador reflete o melhor resultado observado nesta área, e ainda que o destaque seja para a pontuação 3, isto significa que as adequações estão em processo, mas ainda não disponíveis para todas as escolas. Por outro lado, os municípios que indicaram pontuação 4 nesse item poderiam socializar suas experiências servindo de referência aos demais municípios do Estado. São eles: Itanhangá, Lucas do Rio Verde, Nova Lacerda, Nova Marilândia, Nova Maringá, Querência e São José dos Quatro Marcos.

Quanto à existência de atividades no contraturno, aspecto relevante para a correção do fluxo escolar, especialmente no atendimento dos alunos com dificuldades de aprendizagem e que demandam maior atenção dos docentes, apenas 22 municípios indicaram que mais de 50% das escolas da rede municipal oferecem tais atividades relacionadas ao reforço escolar, e outras áreas objetivando a formação integral dos alunos, ainda que essas atividades estejam contempladas no PME ou no PP. Pior que isso, 50 municípios indicam que não existem essas atividades em nenhuma das escolas da rede, e nem ao menos estão contempladas nos documentos do município ou da escola.

Este indicador concentra a combinação menos favorável de pontuações 1 e 2 desta área, totalizando 84% dos municípios do Estado em desajuste quanto à oferta de atividades no contraturno.

Quando avaliaram a divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC, 70% dos municípios reconheceram que quando há, em parte, divulgação dos resultados, os mesmos não são analisados ou discutidos pela comunidade escolar. Significa que os indicadores de

avaliação do rendimento escolar, que são divulgados desde 2007, ainda não estão sendo utilizados como informações para o planejamento da escola nas ações de melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem. E apesar de 11 municípios de Mato Grosso não disporem de resultados das avaliações oficiais do MEC, IDEB 2005 ou 2007, apenas o município de Vale de São Domingos indicou corretamente NSA a esse indicador. Ou seja, 10 municípios que também não têm resultados do IDEB, mesmo assim atribuíram pontuações a esse indicador, provavelmente se referindo à assunção dos resultados da rede estadual como se fossem avaliação da rede municipal.

Além disso, 34% dos 141 municípios sinalizaram pontuações 1 ou 2, em todos os três indicadores dessa área, sendo que os piores resultados foram sinalizados pelos municípios de Barão de Melgaço e Lambari D'Oeste, com pontuações 1 nos três indicadores. Por outro lado, apesar de nenhum município ter sinalizado pontuação 4 em todos eles, os municípios de Apiacás, Brasnorte, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Nova Xavantina, Novo Mundo, Querência e Sinop apontaram resultados satisfatórios, pontuando 3 ou 4 em toda a área 2.

Na **área 3**, quanto a *Comunicação com a Sociedade*, no indicador que trata da *Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares*, 53% das SME dos municípios não apresentam iniciativa ou qualquer planejamento para estabelecer ou ampliar as parcerias externas para o desenvolvimento dessas atividades, que visem a formação integral dos alunos. Os municípios de Glória D'Oeste e Paranaíta indicaram NSA.

Quando se analisa o aspecto das parcerias externas, agora na perspectiva da adoção de metodologias específicas, somente 19% dos municípios pontuam satisfatoriamente o indicador. E como outros 25 municípios indicaram NSA, pode-se presumir que não existem nesses casos parcerias com esse objetivo. O município de Araguaiana não registrou pontuação para esse indicador.

Avaliando a relação com a comunidade e a promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário, 27% dos municípios

declaram que as escolas são utilizadas pela comunidade apenas em situações excepcionais, e que a SME não tem nenhuma ação planejada nesse sentido. Além disso, mais 22% declaram que a participação e a presença da comunidade no espaço escolar ocorrem raras vezes, não havendo estímulo algum para o desenvolvimento de atividades de integração. Ora, se em pequenos municípios algumas vezes a escola é o único espaço público de investimento em políticas sociais, além daqueles destinados à saúde, a não presença da comunidade na escola indica que pouco a educação deve estar contribuindo socialmente para além das matrículas de alunos. É também papel social da escola envolver as famílias e demais organizações, estimulando atividades culturais, esportivas e de lazer.

Essa questão se reflete em outro indicador, que avalia a recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer e esportivos que possam ser utilizados pela comunidade escolar. São 52 municípios indicando que o poder público raramente recupera esses espaços públicos, e além de não existirem políticas de incentivo para essa utilização, tampouco existem planos de melhorias. O município de Rondolândia indicou NSA e o município de Vale de São Domingos não registrou pontuação neste indicador.

Como a outra face da moeda, a comunidade não está presente na escola e a escola não frequenta os espaços públicos além de seus domínios.

Outras considerações sobre a área 3 dão notícias de que 39% dos municípios de Mato Grosso indicam situações desfavoráveis quanto aos indicadores de parcerias externas, tanto aqueles que indicam e adotam metodologias específicas como os que estabelecem outras formas de parceria. Quando cruzamos os resultados de todos os indicadores da comunicação com a sociedade, os quatro indicadores são pontuados insatisfatoriamente (pontuações 1, 2 ou NSA) por 13% dos municípios do Estado, aí incluindo municípios populosos como Várzea Grande e a capital Cuiabá. E somente 15 municípios indicam pontuações 3 ou 4 a todos indicadores, e mais especificamente com pontuações 4 (situação ideal

segundo o MEC) figuram apenas os municípios de Chapada dos Guimarães, Novo Mundo e Sinop.

O *Quadro 7* resume pontuações, também da dimensão 1, com dois indicadores para cada uma das **áreas 4 e 5**, que tratam respectivamente, a *Suficiência e estabilidade da equipe escolar*, e a *Gestão de Finanças*.

Pontuações	Dimensão 1 - Gestão Educacional			
	Área 4		Área 5	
	Ind 141	Ind 142	Ind 151	Ind 152
Pont. 1	3	16	12	1
Pont. 2	19	24	59	33
Pont. 3	48	25	39	59
Pont. 4	70	76	31	48
NSA	1	0	0	0
Total de pontuações	141	141	141	141

Quadro 7 - Resumo das pontuações nas áreas 4 e 5 da Dimensão 1 do PAR/MT

Na **área 4**, apenas 15% dos municípios indicam maiores dificuldades quanto à suficiência no número de professores, avaliada na relação número de matrículas/professor, destacando esse indicador como o terceiro melhor resultado de todo o diagnóstico do estado.

Já para o cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores, 28% dos municípios, quando calculam, não contemplam as diversas etapas ofertadas pela rede e não geram planejamentos que busquem minimizar os efeitos negativos dessas situações para as condições de aprendizado dos alunos. E apenas o município de Porto Esperidião indicou NSA a esse indicador, que representa o terceiro melhor resultado em todo o diagnóstico quando se somam as pontuações 3 e 4.

Na **área 5**, da *Gestão de Finanças*, tem-se a consideração sobre o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação, e em mais da metade dos municípios do Estado, exatos 71, os mecanismos existentes para fiscalização e controle do cumprimento do referido dispositivo constitucional não estão devidamente implantados, ou

quando existem, são os mecanismos que não estão devidamente implementados e não permitem a análise e a divulgação do demonstrativo de investimentos às unidades escolares, e também não há outras formas de publicização.

Por outro lado, ao analisar a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb, em apenas 24% dos municípios não existe um conselho responsável pelo controle social que observe a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo, de acordo com áreas prioritárias definidas a partir de um diagnóstico situacional. E somente o município de Araguaiana indicou que a aplicação desses recursos não acontece integralmente conforme os princípios legais, ou acontece de forma aleatória e sem planejamento prévio, e não existe um conselho responsável pelo controle social. Outros 33 municípios indicaram que a aplicação dos recursos do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; mas as áreas prioritárias não são definidas a partir de um diagnóstico situacional, e também não dispõem de um conselho responsável pelo controle social.

As análises referentes aos dados agrupados por dimensão, serão apresentadas no capítulo 3.

2.4.2 Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar

A nomenclatura da segunda dimensão do instrumento de campo referida no *Quadro 8* (reproduzido a partir do próprio instrumento, exceto pelos códigos que foram inseridos) difere daquela que tem sido apresentada ao longo deste texto, e o mesmo ocorre com o documento original. No quadro, percebe-se a inclusão ao final do título, da expressão “*e Condições de Trabalho*”. Apesar disso, a dimensão conta com 10 indicadores em 5 áreas que tratam especificamente da qualificação desses profissionais e da existência de políticas de formação continuada.

Este destaque é importante porque o próprio instrumento de campo em alguns momentos inclui a referida expressão e em outros ela desaparece. Deixa mesmo a impressão de que havia uma proposição original nesse sentido, provavelmente no sentido de contemplar outros aspectos relativos às condições de trabalho desses profissionais, mas como de fato os indicadores apresentados não possibilitam essa avaliação, a expressão teria sido retirada.

Dimensão 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar e Condições de Trabalho	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.	211. Qualificação dos professores que atuam nas creches
	212. Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
	213. Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental
	214. Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica	221. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil
	222. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental
	223. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas	231. Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	241. Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar	251. Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos
Total de indicadores da Dimensão	10

Quadro 8 – Áreas e respectivos Indicadores da Dimensão 2 do Instrumento de Campo (Rede Municipal)

O *Quadro 9* apresenta o resumo das pontuações de todas as áreas desta dimensão. Apesar do quantitativo dos dados dar conta do panorama geral da qualificação docente e das políticas de formação continuada nos

sistemas municipais, especificamente nesta dimensão, os critérios de pontuação 3 não poderiam ter sido considerados satisfatórios e, portanto, deixados à margem do planejamento conjunto de ações nos municípios com apoio técnico e financeiro do MEC.

Ao definir os critérios de pontuação 3, com o uso de expressões como: **Quando 50% ou mais dos professores** que atuam nas creches possuem habilitação adequada, ou **Quando parte (mais de 50%) dos professores** da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura, ou ainda, **Quando existem políticas em fase de implementação**, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas) e, **Quando 50% ou mais das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional** de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação voltados para gestão escolar, o diagnóstico não quantificou as demandas para o atendimento de cada uma dessas situações.

Essa mesma construção textual foi utilizada em todos os indicadores, situando as condições dadas em níveis maiores ou menores de satisfação para cada item avaliado. Porém, nesse caso em especial, por ser necessário identificar de imediato e exatamente o número de profissionais que deveriam ser qualificados ou, em que medida as políticas voltadas à formação continuada estariam atendendo à demanda de cada rede municipal, o diagnóstico foi impreciso. Exatamente na dimensão que seria imediatamente após o diagnóstico, objeto de planejamento nacional para o atendimento da formação de professores.

Mesmo durante a elaboração do PAR nos municípios, já era discutida a necessidade de quantificar, para melhor qualificar, as informações desta dimensão e desta situação decorreu, em janeiro de 2009, o lançamento do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica⁴⁵, colocado em prática através da Plataforma Freire.

⁴⁵ Decreto N. 6.755, de 29 de janeiro de 2009.

Assim, o *Quadro 9* resume as pontuações totalizadas pelos municípios quanto à dimensão 2.

Dimensão 2 - Form. Profes. e Profis. de Serv. e Apoio Escolar e Cond. de trabalho										
Pontuações	Área 1				Área 2			Área 3	Área 4	Área 5
	Ind 211	Ind 212	Ind 213	Ind 214	Ind 221	Ind 222	Ind 223	Ind 231	Ind 241	Ind 251
Pont. 1	23	8	3	11	74	55	62	82	104	83
Pont. 2	16	12	30	46	53	77	62	47	23	44
Pont. 3	35	55	74	39	7	4	1	3	7	11
Pont. 4	54	66	34	31	7	5	3	2	6	3
NSA	13	0	0	14	0	0	13	7	1	0
Total de pontuações	141									

Quadro 9 - Resumo das pontuações da Dimensão 2 do PAR/MT

Considerando caracterizar situações insatisfatórias, também aquelas avaliadas com os critérios de pontuação 3, foram computados nesta área os percentuais referentes às totalizações das pontuações 1, 2 e 3, e desconsideradas do total as indicações NSA, entendendo que no caso das creches, ou dos anos/séries finais do ensino fundamental, alguns municípios não oferecem esse atendimento na rede municipal⁴⁶.

No entanto esse não será o maior problema encontrado nesta dimensão.

Na **área 1** são quatro os indicadores que revelam dados da qualificação dos professores que atuam na educação infantil e nas diferentes etapas do ensino fundamental, com predominância nas redes municipais de ensino de uma formação docente inicial ainda precária. Em relação às creches, em 58% dos municípios foram registradas pontuações 1, 2 ou 3, em relação à pré-escola, em 53% dos municípios, e tanto em relação aos anos/séries iniciais do ensino fundamental, quanto aos anos/séries finais⁴⁷,

⁴⁶ Provavelmente não dispõem de creches, os 13 municípios que indicaram NSA ao indicador 211, e do mesmo modo, não devem oferecer na rede municipal de ensino, os anos finais do ensino fundamental, aqueles 14 municípios que indicaram NSA ao indicador 214.

⁴⁷ Parece ter ocorrido algum erro em se considerar no indicador 214 a expressão “menos de 30%” e não “menos de 50%” que é comum a todos os demais indicadores que estabelecem um corte no percentual de atendimento ao quesito avaliado. Da forma como está, seria impossível diagnosticar casos que tivessem entre 30 e 50% do quadro profissional qualificado. Assim, considerou-se na análise geral o corte em menos de 50%.

o percentual totalizado foi de 76% dos municípios. Ressalva importante deve ser feita a *qualificação adequada* neste caso, referia-se apenas a titulação dos professores.

Observe-se que na pontuação da qualificação dos professores da pré-escola, 66 municípios indicaram a pontuação 4, configurando o aspecto de melhor resultado em toda a dimensão 2, e que representa também a segunda melhor avaliação em todo o diagnóstico, quando somadas as pontuações 3 e 4.

Na **área 2**, ao tratar da formação continuada de professores, os três indicadores sinalizam, de fato, apenas a existência ou não, e o grau de implementação de políticas com esse objetivo. E, aqui, basta considerar novamente apenas os indicadores 1 e 2, para obter impressionantes resultados, todos negativos; em 90% dos municípios quanto a programas de formação continuada para a educação infantil, em 94% para os anos/séries iniciais do ensino fundamental, e em 88% dos municípios do estado para os anos/séries finais. Ainda neste indicador, outros 13 municípios indicaram NSA, possivelmente sinalizando que a oferta dos anos finais do ensino fundamental esteja a cargo somente da rede estadual.

Esses percentuais revelam a pouca importância atribuída a esse instrumento de qualificação e desenvolvimento profissional, e em decorrência disso, o abandono da atuação docente à sorte dos limites dados pela sua formação inicial. É preciso insistir, avaliou-se apenas a existência de políticas e sua implementação, nada há que tenha avaliado a qualidade dessas propostas com critérios objetivos.

A inexistência de políticas municipais de educação voltadas a esse fim e a não implementação ou baixa efetividade das ações, quando da existência das mesmas, constituem-se possivelmente parcela importante de responsabilidade nos resultados insatisfatórios das avaliações oficiais e nas questões vinculadas a desmotivação dos profissionais quanto à carreira.

Além do que, é mais ou menos certo que não existindo qualquer política de formação continuada, nenhuma consideração se faça a esse respeito nos planos de carreira, e a atualização profissional fique, desta

forma, sob inteira responsabilidade do professor, que, não orientado pelo sistema de ensino, não encontra sinalização positiva da importância de sua formação continuada. E ainda, não havendo política é também provável que não haja estrutura de apoio pedagógico aos professores com esse objetivo.

As **áreas 3, 4 e 5** são avaliadas com apenas um indicador cada, e todas apresentam resultados muito ruins.

Na **área 3**, da *Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas*, são 129 municípios indicando que nem ao menos a metade dos professores da rede municipal já participou de cursos para formação específica nestas modalidades.

Outros 7 municípios registraram NSA, neste caso provavelmente indicando não existir situações que envolvam alunos portadores de necessidades especiais ou escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas. Portanto nestes casos, ao compreender que não havendo demanda, não é necessário a preparação dos profissionais, não ocorrerá a preparação dos mesmos, e quando surgir possivelmente uma demanda futura, sempre estarão despreparados os profissionais para atendê-las.

A preparação de todos os profissionais da educação para lidar com a diversidade e não somente de alguns professores e profissionais da escola, tem sido discutida mais recentemente, e dentre as indicações da CONAE, a proposta é que o novo PNE estabeleça as bases para a concretização desses avanços. Uma vez que a formação inicial não tem dado conta de garantir essa perspectiva de que a escola atenda a todos em suas diferenças, é importante incluir essas discussões na formação continuada de profissionais da educação.

Na **área 4**, da *Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03*, o indicador sinaliza 127 municípios que não têm políticas, ou não as têm implementadas com esse fim em suas redes de ensino. Apenas o município de Figueirópolis D'Oeste indicou NSA.

Também foi observado que somente 13 municípios de Mato Grosso encontram-se, ao menos em fase de implementação de políticas para o cumprimento de uma lei vigente desde 09 de janeiro de 2003, enquanto que o município de Figueirópolis D'Oeste parece nem mesmo ter conhecimento da lei, que altera a LDB de 1996 para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira” nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares.

Na **área 5**, da *Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar*, única referência nesta dimensão que não trata especificamente da formação docente, o indicador revela que 127 municípios, têm, em metade das escolas da rede, pelo menos 1 profissional que tenha participado de programas de qualificação voltados para gestão escolar.

Ao observar que somente 14 municípios do estado (10% dos 141) contam com alguns de seus profissionais de apoio qualificados para gestão escolar, dada pela participação em algum programa específico, e isso, em apenas metade das escolas da rede, é preocupante discutir planejamento, avaliação e qualidade junto à comunidade escolar. Não surpreenderia se esses profissionais também não estivessem dispostos a discutir a elaboração do PP de suas escolas.

Preocupa também a possibilidade de, ao avaliar esse indicador, os municípios terem incluído em suas respostas a figura dos gestores educacionais das escolas, quer sejam diretores, supervisores ou coordenadores pedagógicos. Isso caracterizaria ainda maior gravidade na situação de Mato Grosso em relação ao preparo e atualização desse segmento profissional. Cabe, nesse aspecto, um levantamento mais detalhado junto aos municípios quanto a esse dado, para que a gestão escolar possa ser objeto de programas de qualificação. Caso tenha-se levado em conta todos os demais profissionais da escola, com exceção dos professores e suas as capacitações específicas, configura-se então uma situação ainda mais crítica e que merece providência imediata.

Tendo em conta ser este o único indicador dentre os 10 desta dimensão que trata da formação dos profissionais não docentes, sinaliza-se

a necessidade de observação mais atenta na formação desse quadro, já que ao se discutir a educação integral, e ainda, aumentando o tempo de permanência da criança nas escolas, não somente os docentes precisam estar qualificados.

2.4.3 Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação

O *Quadro 10* apresenta esta dimensão com 8 indicadores, sendo 4 deles relativos a cada uma das áreas, que trazem os dois temas, práticas pedagógicas e avaliação.

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas	311. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
	312. Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino
	313. Estimulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar
	314. Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	321. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos
	322. Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	323. Formas de registro da frequência
	324. Política específica de correção de fluxo
Total dos indicadores	08

Quadro 10 – Áreas e respectivos Indicadores da Dimensão 3 do Instrumento de Campo (Rede Municipal)

O *Quadro 11* apresenta o resumo das pontuações totalizadas pelos municípios quanto às redes municipais de ensino, com relação à terceira dimensão.

Dimensão 3 - Práticas Pedagógicas e Avaliação								
Área 1					Área 2			
Pontuações	Ind 311	Ind 312	Ind 313	Ind 314	Ind 321	Ind 322	Ind 323	Ind 324
Pont. 1	6	7	4	78	15	25	0	86
Pont. 2	24	39	38	44	66	33	10	24
Pont. 3	55	78	61	11	51	36	54	14
Pont. 4	56	17	36	8	9	47	76	12
NSA	0	0	0	0	0	0	1	5
Total de pontuações	141	141	139	141	141	141	141	141

Quadro11 - Resumo das pontuações da Dimensão 3 do PAR/MT

Na **área 1**, que trata da *Elaboração e Organização das práticas pedagógicas*, o indicador da presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas registrou em apenas 21% dos municípios a sinalização de que as escolas da rede não possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos ou, quando existem, são lotados na SME e apenas realizam visitas esporádicas às escolas.

Sobre as reuniões e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino, 33% dos municípios indicaram que não ocorrem reuniões, nem tampouco estão definidos horários para essas discussões ou, quando acontecem, são esporádicas, não contam com a participação de todos os professores, e sequer estão previstas no calendário escolar.

Para o indicador do estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar, totalizam 30% os municípios que declaram não haver forma nenhuma de estímulo nesse sentido ou, mesmo quando a SME e as escolas preveem, não dão condições da realização das mesmas e as atividades ficam restritas a algumas visitas, não envolvendo a integração com a comunidade. Os municípios de Peixoto de Azevedo e União do Sul não registraram pontuações neste indicador.

Até aqui pode-se considerar que o panorama geral desta área é satisfatório, já que 79% dos municípios indicam que mais de 50% das escolas contam com a presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral e que atendem a todas as etapas de ensino

ofertadas. Em 67% dos municípios ocorrem reuniões pedagógicas periódicas e previstas no calendário escolar, e em 69% dos municípios há indicação de que, ao menos esporadicamente, são desenvolvidas práticas pedagógicas fora do espaço escolar.

No entanto, o quarto indicador traz resultados alarmantes, dado que em 87% dos municípios a existência de programas de incentivo à leitura para o professor e os alunos registrou pontuações 1 ou 2. Esses programas, quando existem, em menos de 50% das escolas da rede se relacionam a apenas uma etapa de ensino, para o professor e o aluno. Isso explicaria em parte os péssimos resultados da avaliação de proficiência em Língua Portuguesa registrados pelo IDEB.

Na **área 2**, *Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem*, o indicador que discute as formas de avaliação revela que, em 81 municípios, os professores geram o conceito final considerando apenas os elementos informativos; não há estímulo à autoavaliação e são raras as práticas interdisciplinares. Apenas em 42% dos municípios é sinalizada a utilização de elementos formativos nas avaliações.

No indicador referente à utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem, um total de 41% dos municípios não oferece nas escolas essa assistência, ou ainda, não informam esses recursos como direito do aluno, disponibilizando-os somente ao final do ano letivo. Somente em 33% dos municípios a assistência às dificuldades dos alunos foi avaliada satisfatoriamente, refletindo a garantia do direito à aprendizagem.

Por outro lado, quanto à existência de mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos, 92% dos municípios atribuíram pontuações satisfatórias, ainda que o contato com as famílias seja apenas eventual em caso de ausência. Somente 10 municípios revelaram que o registro é realizado de forma esporádica, e, embora existam mecanismos claros e definidos, raramente são cumpridos; a escola não comunica às instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de

volta à frequência regular. O município de Guiratinga indicou NSA, o que sugere a necessidade de verificação, pois não há justificativa alguma para que não seja observado o registro de frequências dos alunos na rede municipal de ensino.

De todos os indicadores do instrumento de diagnóstico, esse foi o que recebeu a melhor avaliação no estado, tanto no número de pontuações 4, e mais expressivamente quando se observa a soma das pontuações 3 e 4, com 130 municípios avaliando positivamente as formas de registro e acompanhamento de frequências dos alunos.

Pior indicador dessa área, 78% dos municípios sinalizaram a inexistência ou a não implementação de políticas específicas para a correção de fluxo, e outros 4% (5 municípios) indicaram NSA, provavelmente por desconhecerem os mecanismos necessários ou mesmo a importância dos mesmos. São eles: Nova Brasilândia, Nova Marilândia, Paranaíta, Rondolândia e São José dos Quatro Marcos.

2.4.4 Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

A quarta e última dimensão do instrumento de campo, *Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos*, apresenta 14 indicadores em 3 áreas, descritas no *Quadro 12*.

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	411. Biblioteca: instalações e espaço físico
	412. Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)
	413. Existência e conservação de quadra de esportes
	414. Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório
	415. Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário
	416. Condições de acesso para pessoas com deficiência física
	417. Adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos

2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	421. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas
	422. Existência de recursos audiovisuais
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	431. Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico
	432. Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)
	433. Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos
	434. Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência
	435. Confeção de materiais didáticos diversos
Total dos indicadores	14

Quadro 12 – Áreas e Respective Indicadores da Dimensão 4 do Instrumento de Campo (Rede Municipal)

Com o registro dos 7 indicadores que compõem a área 1 da dimensão 4, o *Quadro 13* resume as pontuações atribuídas pelos 141 municípios, referentes às *Instalações físicas gerais*.

Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos							
Área 1							
Pontuações	Ind 411	Ind 412	Ind 413	Ind 414	Ind 415	Ind 416	Ind 417
Pont. 1	107	88	55	21	10	80	26
Pont. 2	29	52	75	94	113	48	83
Pont. 3	4	1	6	17	16	6	23
Pont. 4	1	0	5	8	2	6	9
NSA	0	0	0	0	0	0	0
Total de pontuações	141	141	141	140	141	140	141

Quadro 13 - Resumo das pontuações na área 1 da Dimensão 4 do PAR/MT

O primeiro indicador da **área 1** avalia as instalações e espaço físico das bibliotecas, apresentando em 136 municípios condições inadequadas para o acervo e para realização de estudos ou, mesmo, que não existem bibliotecas. Este indicador representa o segundo pior resultado, somadas as pontuações 1 e 2, mas quando se observa somente as pontuações 1, torna-se o pior indicador encontrado em todas as dimensões analisadas, com o agravante de que somente o município de Alto Taquari declara que as

condições da biblioteca são adequadas e proporciona a realização de estudos individuais e em grupo.

Para o indicador da existência e funcionalidade de laboratórios de informática e ciências, 99% dos municípios do estado, não dispõem de laboratórios ou, quando existem, estão desativados por falta de equipamentos, caracterizando-se como indicador que mais soma resultados insatisfatórios em todo o diagnóstico. São 140 dos 141 municípios pontuando 1 ou 2, e apenas 1 município em todo o Estado declara condições mínimas de funcionamento, porém não adequadas, dos laboratórios de ciências, informática e/ou artes. É também o indicador com o terceiro pior resultado quando observadas somente as pontuações 1, que totalizam 88 municípios.

Para a existência e conservação de quadra de esportes, são 55 municípios em que nenhuma escola da rede possui quadra de esportes e 75 municípios com menos de 50% das escolas da rede com quadras que necessitam de reparos, pois colocam em risco a segurança dos usuários. Apenas os municípios de Alto Taquari, Campos de Júlio, Lucas do Rio Verde, Nova Marilândia e União do Sul, indicaram que todas as escolas da rede possuem quadra de esportes em bom estado de conservação, permitindo uma utilização segura.

Quanto à existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório, 21 municípios indicaram que as escolas da rede não possuem cozinha equipada; os espaços para o armazenamento dos alimentos são totalmente inadequados; não existe refeitório. Outros 94 municípios informam que parte das escolas da rede possui cozinha, mas estas não estão devidamente equipadas; o estado de conservação dos equipamentos é ruim; os espaços para o armazenamento dos alimentos é pouco adequado; as escolas não dispõem de refeitório. O município de Tangará da Serra não atribuiu pontuação a esse indicador.

As salas de aula avaliadas em suas instalações físicas gerais e mobiliário, para apenas 10 municípios sinalizam instalações gerais inapropriadas para um ambiente de aprendizagem. No entanto, são 113

municípios com instalações para o ensino que atendem apenas minimamente as dimensões para o número de alunos, a acústica, iluminação, ventilação e limpeza, e o mobiliário está em péssimas condições de utilização. Somente dois municípios, Indiavaí e Nova Marilândia, possuem instalações adequadas para o ensino, que atendem aos requisitos descritos.

No indicador que trata das condições de acesso para pessoas com deficiência física, 80 municípios indicaram que as instalações das escolas são totalmente inadequadas e não há um planejamento da SME nesse sentido. Outros 48 municípios indicaram que as instalações das escolas são parcialmente adequadas às condições de acesso para pessoas com deficiência, com poucas rampas de acesso, ainda sem um planejamento da SME. O município de Juína não atribuiu pontuação a esse indicador, talvez tratando-se novamente do caso em que, não havendo a demanda atual, entende-se não haver necessidade de adaptação das condições de acesso.

Para a adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos, 26 municípios indicaram não serem adequados ao fim a que se destinam e estão em péssimo estado de conservação; não existem políticas da SME que visem à manutenção e conservação. Mais 83 municípios indicaram que menos de 50% das instalações e equipamentos das escolas são adequados e estão em bom estado de conservação.

O *Quadro 14*, resume as pontuações atribuídas aos indicadores das áreas 2 e 3 da mesma dimensão 4.

Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos							
	Área 2		Área 3				
Pontuações	Ind 421	Ind 422	Ind 431	Ind 432	Ind 433	Ind 434	Ind 435
Pont. 1	36	10	24	11	32	105	9
Pont. 2	86	113	102	118	97	29	51
Pont. 3	18	14	14	11	5	4	60
Pont. 4	1	4	1	1	7	3	21
NSA	0	0	0	0	0	0	0
Total de pontuações	141						

Quadro 14 - Resumo das pontuações nas áreas 2 e 3 da Dimensão 4 do PAR/MT

Na **área 2**, da *Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública*, no indicador para existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas, 36 municípios relatam que nenhuma escola da rede está ligada à *internet* e, para 86 municípios em parte das escolas existe apenas um computador para esse acesso, e sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola.

A respeito da existência de recursos audiovisuais, apenas 10 municípios informam que nenhuma escola da rede possui sala específica de vídeo, tampouco TV, Vídeo/DVD e equipamento multimídia. Por outro lado, 113 municípios indicam que parte das escolas da rede possui apenas TV e vídeo, em sala não específica e os materiais didáticos disponíveis não são atualizados.

Na **área 3**, dos *Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais*, o indicador que considera a suficiência e diversidade do acervo bibliográfico retrata que 126 municípios não possuem acervo, somente excedentes de livros didáticos, ou têm acervo inadequado para uma ou mais etapas de ensino, que não atende as necessidades dos alunos e professores.

Para o indicador da existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), em 129 municípios não existe nenhuma escola da rede com diversidade de materiais didáticos ou, em menos de 50% das escolas da rede somente mapas e dicionários, porém em quantidades que não atendem as necessidades dos alunos e professores.

Quanto à suficiência e diversidade de equipamentos esportivos, também 129 municípios indicaram não dispor nas escolas da rede ou que apenas parte das escolas os possuem, mas não estão em bom estado de conservação, e a quantidade é insuficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas.

Da existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência, 105 municípios informam não os ter disponíveis, ou que raramente são utilizados, sendo que estes recursos não refletem uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar. Na soma das pontuações 1 e 2 este foi o terceiro indicador mais mal avaliado no Estado, e, assumindo que a pontuação 3 também não seja satisfatória, são 134 municípios que sinalizam avaliações insatisfatórias neste aspecto. Com pontuações 1, 74% dos municípios informam não dispor de recursos pedagógicos que considerem a diversidade.

Ao observar a confecção de materiais didáticos diversos, 60 municípios não o fazem ou professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente os confeccionam. A SME não estimula essa prática; não oferece cursos de capacitação nem os recursos materiais necessários.

Ao concluir a apresentação dos dados de todas as redes municipais de ensino de Mato Grosso, é possível avaliar o enorme desafio que está posto para que as escolas municipais, nos próximos anos, possam atender aos alunos em condições mínimas de garantir melhores resultados na busca de qualidade para a educação. Não basta garantir o acesso. Não é suficiente conquistar a permanência dos alunos. Não é desejável que as escolas se concentrem no alcance das metas estabelecidas, sem se reconhecerem como gestoras de um processo mais amplo que a aferição de resultados de proficiência em matemática e língua portuguesa, e diminuição das taxas de evasão e reprovação.

O diagnóstico, ainda que incompleto em relação a outros indicadores que poderiam dizer respeito às dimensões propostas na avaliação diagnóstica, ou mesmo, que alguns indicadores tenham resultado em informações imprecisas ou incompletas que demandam o aprofundamento das investigações, constitui-se em ponto de partida. Poderia ter sido outro instrumento, com outras formas de avaliar e iniciar o processo

de planejamento, mas é sobretudo, como escolha política, o descortinar de uma realidade que não agrada aos olhos. Nunca se desejou ver.

A coragem de diagnosticar uma realidade dura, que requer tanto, para obter resultados tão elementares, como os relativos à infraestrutura física das escolas, por exemplo, não é pouco num contexto onde a prática tem sido a do remendo, do disfarce, das grandes placas referentes às obras governamentais.

Por ser política de um governo e, ao se estabelecer por decreto, essa proposta fica sem garantias de continuidade e corre o risco de ser abandonada, situação que denuncia ainda haver espaço no cenário brasileiro para a descontinuidade nas políticas educacionais, mesmo aquelas pactuadas com e pela sociedade.

Questões como essa merecem ser analisadas.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DO PAR EM MATO GROSSO

[...] nem se submetiam [as instituições escolares], na sua organização e no seu funcionamento, a medidas objetivas com que o tratamento científico dos problemas da administração escolar nos ajuda a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional (O MANIFESTO ..., 1932).

Para analisar o movimento desencadeado pelo PAR em Mato Grosso alguns aspectos serão destacados, buscando reconhecer a partir do lançamento do PDE em 2007, até hoje, as possibilidades de subsidiar o planejamento da educação nos sistemas municipais de ensino.

Ao mobilizar os gestores públicos educacionais nas menores unidades federativas, locais em que de fato, cidadãos, alunos ou profissionais da educação se encontram e encontram as condições concretas de seus espaços educativos, quer sejam nas redes municipais, estaduais ou federais de ensino, o MEC orienta o planejamento de ações de cumprimento dos dispositivos legais relativos à educação, pelos quais os gestores respondem, dada a autonomia que lhes é conferida constitucionalmente.

3.1 O PAR COMO INSTRUMENTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

A redemocratização consolidada na Constituição Federal de 1988 estabelece o Município como espaço de exercício da cidadania, tratando-o como ente federado dotado de autonomia (art. 18), e institui os sistemas municipais de ensino (art. 211), em regime de colaboração com os Estados e a União. A LDB de 1996 estabelece a liberdade de organização dos sistemas de ensino e permite ao município, que não quiser constituir sistema próprio, optar “por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (art. 11).

Como é possível perceber, não existe relação de hierarquia ou de subordinação entre as unidades federadas, porque são dotadas de autonomia, do mesmo modo que seus sistemas de ensino. Uma vez instituído formalmente seu sistema de ensino, o município se subordina tão-somente às leis e diretrizes nacionais e deve atuar em regime de colaboração com o Estado.

Em Mato Grosso, o propósito de estabelecer a articulação e o compromisso de integração entre as redes de ensino em Mato Grosso, ainda respeitando a autonomia do estado e dos municípios, está sinalizado no artigo 244 da Constituição Estadual de 1989⁴⁸, assim expresso:

Os sistemas estadual e municipais de ensino passam a integrar o Sistema Único de Ensino:

Parágrafo único - Ao Estado caberá organizar e financiar o sistema de ensino e prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para gradual integração em um Sistema Único de Ensino, na forma da lei.

E, na Lei Complementar N. 49, de 1º de outubro de 1998, que dispõe sobre a instituição do Sistema de Ensino de Mato Grosso, são definidas outras providências tais como as atribuições da Secretaria de Estado de Educação, do Conselho Estadual de Educação e do Fórum

⁴⁸ Promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/v2007/doc/constituicao_estadual_mt.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2009.

Estadual de Educação, que juntos são responsáveis pela administração geral do referido Sistema (art. 27), nos seguintes termos:

Art. 26 Ao Sistema Estadual de Ensino, por intermédio de seus órgãos normativos e executivos, das instituições públicas, privadas e comunitárias, compete elaborar, executar, manter e desenvolver as ações político-administrativas, as relações pedagógicas, as legislações e as políticas e planos educacionais em Mato Grosso, integrando e coordenando suas ações com as dos municípios, garantindo uma educação de qualidade em todos os níveis.

Mesmo estabelecida legalmente a responsabilidade estadual ampla na oferta de educação em Mato Grosso, para a garantia do direito à educação e à qualidade do ensino, tradicionalmente na história brasileira a atuação das Secretarias e dos Conselhos Estaduais, tem se restringido à rede estadual de educação, salvo situações extremas, quando alguma intervenção nos municípios é necessária. Isso se dá como se a autonomia das Secretarias Municipais, em relação a seus sistemas de ensino, eximisse das responsabilidades de acompanhamento e avaliação, as Secretarias Estaduais, em relação a todo o Sistema Estadual.

Em Mato Grosso a definição de formas de colaboração passa pela atuação das equipes da SEDUC nos 15 polos do CEFAPRO, que se espalham estrategicamente como braços importantes da Secretaria no interior do estado.

Não que seja tarefa simples, além de todas as atribuições da Secretaria Estadual e das próprias demandas, atender às particularidades de cada uma das redes municipais de ensino, especialmente em estados de grandes dimensões territoriais. De toda forma, faltava um instrumento que viabilizasse a leitura da situação atual das redes municipais, favorecesse o planejamento de ações articuladas e desse efetividade ao regime de colaboração. E, mais que isso, faltava a ação do Ministério de Educação, responsável pelas políticas nacionais, como articulador maior, em uma proposta de gestão que viabilizasse o entrelaçamento dos entes federados e seus sistemas de ensino.

O que se observou de parte do MEC foi uma atuação como grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado, envolvendo setores sociais para garantir o sucesso do Plano, na medida em que são considerados necessários de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio Ministério (CAMINI, 2009, p. 248)

A adesão ao *Plano de Metas* em muitos municípios e estados ocorreu apressadamente, provavelmente na suposição de que o PAR se constituiria apenas em outra fonte de recursos. A baixa capacidade de arrecadação dos municípios e as desigualdades entre os sistemas de ensino não são levadas em conta nas metas do IDEB, e os recursos são mesmo imprescindíveis. Mas, não era apenas a destinação de apoio técnico e financeiro que estava inscrita nos documentos, e, na medida em que são esperadas e cobradas no momento do acompanhamento as contrapartidas dos municípios, ficam claras as responsabilidades assumidas. Trata-se de um planejamento pactuado, a partir da adesão até o final do PAR, previsto para 2011.

Caso peculiar, a Lei Complementar N. 49, de 1º de outubro de 1998, antecipa os conceitos de Sistema Único e regime de colaboração na educação de Mato Grosso. O estado, ainda assim, não tinha um planejamento que articulasse de fato suas ações em relação às redes municipais de ensino, e para atender a essa demanda, discute ampliar o número de polos do CEFAPRO diminuindo o número de municípios a serem atendidos por cada uma de suas equipes. De qualquer modo, a aproximação entre as equipes se fortalece a cada passo do processo de acompanhamento do PAR.

A SEDUC e a UFMT vêm, juntas e ao longo do tempo, antecipando outras formas de articulação, construindo uma aproximação que é fundamental para a qualidade da educação básica do estado, tanto no envolvimento da UFMT por meio das licenciaturas, reforçando os quadros do estado, ou em programas de formação continuada para a rede estadual, oferta da formação inicial para professores nas modalidades “parceladas” e “EaD”, ou mesmo atualmente na realização do PAR. Essas articulações constroem as bases para o fortalecimento do Sistema Estadual de Educação de Mato Grosso, e a experiência do estado tem sido destacada de modo

recorrente em reuniões do PAR, mesmo quando todos os demais estados estão representados. Exemplo da busca de outras formas de colaboração pelo Ministério da Educação em diferentes situações, em reunião recente⁴⁹ na SEDUC/MT, Romeu Caputo indicou que o projeto das novas unidades do CEFAPRO de Mato Grosso está sendo analisado como modelo para os centros de formação de professores que serão construídos em todo o país.

3.2 AS CONCEPÇÕES DO INSTRUMENTO DE CAMPO E OS LIMITES DA IMPLANTAÇÃO DO PAR

As concepções que o documento de campo traz embutidas nos indicadores diagnosticam também “certo modo de ver” a educação, quando observado o conjunto em cada dimensão. Na escolha do que avaliar, o que foi contemplado no instrumento ou deixado de lado, fica expressa a visão do MEC sobre o que seria indispensável diagnosticar nesse momento. Na dimensão 2, da Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, o uso da expressão “e Condições de trabalho”, que ora aparece, e ora desaparece, em diferentes momentos do instrumento representa uma pista da definição ou do estabelecimento de limites para o que deveria ser diagnosticado.

Outras ausências nos indicadores configuram aspectos importantes da avaliação da situação educacional nas redes municipais de ensino, que foram deixados de lado nas dimensões. Na “Gestão Educacional” ao não tratar da gestão escolar discutindo, por exemplo, a preparação dos diretores das escolas, apesar de não se diminuir a importância dos demais indicadores, fica enfraquecida a avaliação geral da dimensão.

No caso da dimensão da “Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar”, além de não contemplar aspectos

⁴⁹ Reunião de Acompanhamento do PAR em Mato Grosso, com representantes de 32 municípios que têm planos em diligência no FNDE. Realizada no auditório da SEDUC, em Cuiabá, 19 de abril de 2010.

avaliativos das condições do trabalho docente, avalia a qualificação dos professores simplesmente por critérios de titulação. Do mesmo modo, avalia a formação continuada pela existência ou não de políticas destinadas a esse fim, quando se sabe que o fato de existirem políticas lindamente elaboradas não garante os desdobramentos correspondentes na sua implementação ou, até mesmo, o seu cumprimento. O PNE é bom exemplo nesse sentido.

A respeito das “Práticas Pedagógicas e Avaliação” o instrumento não contempla a questão da diversificação das práticas pedagógicas e a articulação das mesmas a diferentes formas de avaliação. Tanto é que não existe indicador algum que relacione as duas áreas, tratando os temas em separado como se fossem duas dimensões.

E finalmente, quanto à “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos”, a precariedade das escolas das redes municipais é tão grande, os resultados tão insatisfatórios e a lista de ações e subações tão expressiva, que não adiantaria neste momento elencar outros atendimentos não tão imprescindíveis quanto os que foram indicados. Inclusive, grande parte do aporte de recursos financeiros, deverá ser empenhado para garantir as ações de infraestrutura e formação de professores. Um grande avanço foi registrado com a aplicação do LSE – Levantamento da Situação Educacional – em todas as escolas de cada uma das redes, possibilitando um perfeito *Raio-X* das condições em que se encontram.

E apesar de todas as situações não contempladas no instrumento, muito foi diagnosticado. O suficiente para muito trabalho. Todo esse universo de dados e as possibilidades de outras análises devem contribuir não só para novos desdobramentos na política nacional de educação, mas também em políticas estaduais e municipais, e todo esse movimento só é possível porque o diagnóstico foi realizado. Aliás, até as deficiências do diagnóstico e da elaboração do PAR só surgiram porque os mesmos foram colocados em execução.

Talvez, na expectativa de um instrumento perfeitamente ajustado, após a discussão de itens que atendessem as demandas de mais de 5 mil municípios, certamente ele ainda não existiria. Essa é uma questão central

para uma política de abrangência nacional que propõe o atendimento para a equalização das oportunidades, pois somente um instrumento generalista poderia ser utilizado e, é claro, não seria capaz de atender as particularidades de tamanha diversidade como a que se observa na oferta educacional no Brasil – diferentes sistemas, todos autônomos e nada articulados. Basta analisar os resultados do IDEB de municípios de mesma capacidade de arrecadação, com dados demográficos semelhantes dentro de um mesmo estado, para encontrarmos resultados educacionais absurdamente diversos. Estas informações também estão todas publicizadas, e desta forma cabe à outra instância de articulação o atendimento ao caso particular de cada município. A articulação entre estados e municípios deverá ser o próximo passo a ser dado, utilizando-se metodologia aprendida com o PAR ou qualquer outra escolhida. E ainda que não estivesse a educação em momento de grande expectativa quanto a novas fontes de investimentos financeiros, muito já pode ser antecipado de modo articulado, em termos de apoio técnico.

O fato é que o cenário educacional brasileiro, hoje, dispõe de informações em número suficiente para reconhecer suas fragilidades e potencialidades. Vamos construir um novo Plano Nacional de Educação levando a experiência recente desse processo de construção coletiva, que foi desencadeado pelo PAR em todos os municípios e estados brasileiros, além de todas as etapas da CONAE, que também articulou o país em torno da construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Quanto à forma de conceber o instrumento e, conseqüentemente, definir a destinação de apoio técnico e/ou financeiro, deveriam ser esclarecidas ao menos duas questões: Foram os programas disponíveis no MEC que determinaram o conjunto de ações e subações propostas para a elaboração do PAR, e mais tarde definiu-se o conjunto de indicadores? Ou, por outro lado, teria o Ministério pensado em quatro dimensões que dão conta das questões de fundo da educação, e a partir daí teria construído os indicadores?

No primeiro caso, partir das respostas possíveis para então estabelecer as perguntas, teria garantido que nada além do que se pretendia oferecer seria diagnosticado e, conseqüentemente, não seria planejado.

No segundo caso, partir de um *check list* do necessário, na visão do Ministério, para garantir condições que impactassem os resultados das avaliações oficiais e, portanto pudessem ser medidos pelo IDEB.

Por ocasião da entrevista à idealizadora e responsável pela construção do instrumento, Fabiane Robl, não haviam sido formuladas estas questões. Pode-se inferir das respostas às questões que foram apresentadas, que as quatro dimensões estavam claramente definidas, que as ações não deveriam propor diretamente a construção de escolas, tanto que o ProInfância surgiu como subação, posteriormente, e que os programas e ações disponíveis no MEC nortearam o Guia Prático de Ações.

De qualquer forma, o instrumento não é suficiente para atender a um exame minucioso da situação das redes municipais de ensino e, em função disso, o diagnóstico não é completo. O aprofundamento na avaliação das questões é necessário.

Independente de qual resposta seria dada às duas questões formuladas, ao propor o PAR o MEC ousou, na medida em que convocava mais de 5.500 municípios a fazer um planejamento educacional, e se comprometia em ações conjuntas, e teve a coragem de explicitar, em relatório de consulta pública, os resultados, as ações e o acompanhamento da execução das mesmas.

É um feito inédito, ao menos no Brasil. E ao diagnosticar todas as redes municipais de ensino do país, propor a elaboração de planejamentos em regime de colaboração com a União e com os estados, escancarou-se tantas fragilidades que, se por um lado parece querer com o Plano de Ações *Articuladas* estabelecer o primeiro passo na construção do Sistema Nacional *Articulado* de Educação, por outro deixa a todos perplexos com o tamanho da tarefa a ser realizada, uma vez que o panorama é muito complexo e os resultados são muito ruins.

Esse primeiro passo, de propor pedagogicamente o planejamento como recurso necessário para a definição das políticas educacionais nos sistemas, apesar de fundamental, não garantiu a articulação necessária e desejável entre os sistemas. Apesar das responsabilidades das Secretarias Estaduais sobre toda a educação do estado, e mesmo com todo empenho na elaboração do PAR dos municípios, o PAR do Estado foi construído apenas observando a rede estadual e o PAR de cada município se restringiu à rede de escolas municipais, ficando sob a responsabilidade de cada Secretaria Municipal de Educação. O aspecto do financiamento continua sendo um limite para a articulação de ações entre as secretarias estaduais e municipais, ora em função da autonomia de ambas na definição de suas prioridades, ora na definição da fonte de recursos para articulação das ações.

Ainda que a transferência de recursos voluntários da União aos Estados deve favorecer as ações necessárias à efetivação do regime de colaboração, aproximando os sistemas de ensino na busca de melhor qualidade da educação, neste momento ainda não é possível avaliar o impacto da aplicação desses recursos, nem no Estado, nem nos municípios.

Quanto ao acompanhamento das ações, responsabilidade primeira dos comitês locais, instituídos ao final da elaboração do PAR para a garantia do controle social, ao retornar aos municípios as equipes da SEDUC os encontram desmobilizados. Ora, se em 56% dos municípios do estado os Conselhos Municipais, quando existem, são pouco atuantes, por que os comitês de acompanhamento do PAR estariam fortalecidos?

A reestruturação dos Conselhos de Educação poderia fortalecer o controle social e ser agente catalisador da articulação. Segundo Abicalil,

A tendência de pulverização de iniciativas e competências concorrentes entre estado e municípios coloca em risco a unidade da educação básica duramente conquistada depois de décadas a fio de lutas de setores populares e civis. O papel de construção hegemônica da iniciativa pública não pode ser desperdiçado. Por aí deveriam passar a criação de instâncias integradoras destas iniciativas, (...) para construir e propor, avaliar e acompanhar a execução dos Planos em cada esfera. Será de todo conveniente reestruturar os Conselhos de Educação de modo a torná-los mais representativos das instâncias da administração pública nos diversos níveis, dos

profissionais da educação e da sociedade, notadamente das organizações de defesa de direitos de cidadania e de interesses de classe (2009, p. 9).

Consideram-se, portanto, como principais limites do instrumento que opera a implementação do Plano de Ações Articuladas, as concepções das dimensões, que foram avaliadas de modo restrito tanto pelos indicadores escolhidos como pela forma de qualificar as informações dada pelos critérios de pontuação, o financiamento para a articulação de ações entre a Secretaria Estadual e as Secretarias Municipais, e ainda, a fragilidade dos instrumentos de acompanhamento e controle das ações, representados pelos comitês locais.

Outro aspecto que revela fragilidade na elaboração do PAR é a sobreposição de ações e cronogramas demandados pelos municípios em seus planos. Por ocasião da elaboração do PAR, muito em função das enormes carências, quando eram disponibilizadas as ações e subações, a equipe local tentava “aproveitar todas as possibilidades” e, mesmo orientadas pela equipe técnica do PAR, algumas vezes solicitavam a participação em diversos programas. Ocorre que, em geral, em pequenos municípios a equipe gestora da SME e das escolas da rede municipal é muito reduzida, e a participação simultânea especialmente em programas de formação, gera enormes transtornos no funcionamento das escolas e da Secretaria. Isso sem contar as dificuldades da SME relacionadas à contrapartida necessária para garantir os deslocamentos e a participação dos profissionais. Não existia no SIMEC um filtro que sinalizasse, orientando, essas situações.

Assim, certamente ao longo do processo de monitoramento e de acompanhamento, ambos em curso, outros limites poderão ser percebidos, e outras possibilidades. Apesar de não ser o caso de Mato Grosso, é importante lembrar que alguns municípios brasileiros aderiram ao Plano de Metas recentemente e ainda estão em fase de elaboração do PAR, e mesmo em nosso estado, grande parte das ações planejadas sequer tiveram sua implementação iniciada.

Sem condições de avaliar definitivamente os impactos da política ainda em implementação, a análise se restringe ao processo desencadeado. Mas é preciso considerar que o universo de informações disponibilizadas garante a constituição de uma base para o planejamento futuro, além de registrar neste momento da história a situação educacional de 141 redes municipais de ensino. Em abril último, até o momento da apresentação de dados parciais desta pesquisa junto ao MEC e o FNDE em Brasília, não havia no SIMEC sequer a possibilidade de um relatório para observação da totalização dos dados de um estado, menos ainda análises dessa natureza. Dessa forma, outra vez caracterizou-se uma inovação de Mato Grosso, desta vez em relação às pesquisas que envolveram o Instituto de Educação da UFMT no PAR, para além do lançamento do primeiro livro que tem por título: *Plano de Ações Articuladas em Mato Grosso: vivências e reflexões*.

Porque interessa conhecer as avaliações oficiais na educação, ainda que se possa discordar dos critérios adotados por essa ou outra política de governo, é que se discutem os indicadores nacionais no contexto de seus resultados em Mato Grosso.

3.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO IDEB

Para iniciar este processo de avaliação, que partiu do diagnóstico PAR, o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) serviu de base para o MEC definir os municípios priorizados, estabelecendo que os piores resultados registrados no IDEB 2005 indicariam os municípios que, em cada estado, demandavam atenção urgente. Em Mato Grosso, 21 municípios registraram notas inferiores ou iguais a 2,8 e, além desses, outros dois municípios que compuseram o GT Capitais e Grandes Cidades foram então estabelecidos como priorizados. Esses municípios são considerados estratégicos para o sucesso do PDE e serão mantidos como priorizados durante toda a vigência do plano.

Algumas conclusões podem ser estabelecidas a partir dos dados do IDEB desses municípios. Ao que tudo indica, o estabelecimento da priorização de alguma forma conseguiu alavancar os resultados insatisfatórios do IDEB 2005 para uma condição muito positiva no IDEB 2007. Parece ter sido uma decisão acertada, uma vez que nos resultados aferidos pelo IDEB em 2007, em Mato Grosso, todos os prioritários atingiram ou superaram as metas projetadas, exceção única ao município de Várzea Grande, que manteve seu resultado de 2005, mas isso somente para os anos finais do ensino fundamental. O *Quadro 15* foi construído para demonstrar os dados dessa evolução observada quanto ao IDEB dos priorizados.

Município	IDEB 2005		META 2007		IDEB 2007		Δ% IDEB 2005 - 2007	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
Itaúba	0,7	-	1,4	-	4,5	-	542,9	-
Novo Santo Antônio	1,4	1,8	1,6	2,0	2,9	2,6	107,1	44,4
Dom Aquino	1,5	-	1,8	-	4,3	-	186,7	-
Indiavaí	1,9	2,1	1,9	2,1	3,5	3,5	84,2	66,7
Rosário Oeste	2,0	-	2,1	-	4,0	4,1	100,0	-
Sapezal	2,0	2,1	2,3	2,2	4,4	3,7	120,0	76,2
Santa Cruz do Xingu	2,1	2,7	2,3	2,8	3,5	4,5	66,7	66,7
Campinápolis	2,2	-	2,3	-	3,3	3,6	50,0	-
Santa Rita do Trivelato	2,2	2,1	2,3	2,2	4,8	4,4	118,2	109,5
Pontal do Araguaia	2,3	-	2,6	-	3,8	3,5	65,2	-
Ipiranga do Norte	2,4	-	2,6	-	4,9	-	104,2	-
Jaurú	2,4	-	2,5	-	4,1	-	70,8	-
Planalto da Serra	2,4	2,2	2,6	2,3	3,8	3,1	58,3	40,9
Bom Jesus do Araguaia	2,5	-	2,6	-	2,9	-	16,0	-
Nova Maringá	2,6	2,5	2,7	2,6	4,4	4,1	69,2	64,0
Nova Nazaré	2,7	-	2,8	-	2,8	-	3,7	-
Poconé	2,7	2,6	2,7	2,6	3,5	3,1	29,6	19,2
V. Bela Sant. Trindade	2,7	2,6	2,7	2,6	3,4	3,6	25,9	38,5
Guarantã do Norte	2,8	3,0	2,9	3,0	4,2	3,6	50,0	20,0
Porto Estrela	2,8	-	2,9	-	3,4	-	21,4	-
Santo Afonso	2,8	3,4	2,9	3,5	4,5	3,5	60,7	2,9
Cuiabá	3,7	3,2	3,7	3,2	4,1	3,5	10,8	9,4
Várzea Grande	3,9	3,4	3,9	3,5	4,2	3,4	7,7	0,0

Quadro 15 – Dados do IDEB 2005, metas projetadas para 2007, IDEB 2007 e variação percentual 2005-2007 dos 23 municípios priorizados no PAR/MT para os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

O quadro foi organizado no sentido de demonstrar, em ordem crescente, os dados do IDEB 2005, para indicar os resultados mais críticos entre os municípios que foram priorizados em Mato Grosso. Como pode ser observado nas metas projetadas a partir do IDEB 2005, que deveriam ser conseguidas no resultado observado em 2007, as metas não eram expressivas, e em alguns casos esperava-se mesmo que não houvesse modificação alguma no índice. Não foi o que ocorreu, e, especialmente naqueles municípios de piores resultados, foram observados acréscimos percentuais bastante expressivos na variação entre os dados do IDEB 2005 e 2007 registrados nas duas últimas colunas do quadro. Apenas o município de Várzea Grande, que obteve para os anos finais do ensino fundamental o resultado de 3,4 no IDEB 2007, manteve o IDEB observado em 2005, e, portanto não atingiu a meta projetada, que era 3,5.

Quanto ao GT Capitais e Grandes Cidades, com resultados tão diferentes em relação ao IDEB dos demais prioritários, Romeu Caputo⁵⁰ justifica que esses municípios com suas grandes redes de ensino enfrentam também dificuldades em articular suas ações educativas, o que reflete, por vezes, resultados insatisfatórios. Vivenciam a violência das grandes cidades e outras situações complexas, que demandam maiores investimentos que os municípios de menor porte e menor número de escolas.

No *Quadro 16*, os dados do IDEB da Rede Estadual de Mato Grosso são apresentados apenas como referência, uma vez que para as redes de ensino dos municípios os dados e metas são particularizados. É possível ver que da mesma forma não eram esperados ganhos na variação entre 2005 e 2007. Os resultados dos municípios priorizados (rede municipal) estão, em geral, aquém dos resultados divulgados para o estado (rede estadual).

⁵⁰ Em entrevista já citada.

Fases de Ensino	IDEB		Metas Projetadas		
	2005	2007	2007	2009	2011
Anos Iniciais do Ensino Fundamental (AI/EF)	3,6	4,4	3,6	4,0	4,4
Anos Finais do Ensino Fundamental (AF/EF)	2,9	3,6	2,9	3,1	3,3

Quadro 16 – Dados IDEB 2005, metas projetadas para 2007 e IDEB 2007 para a Rede Estadual de Mato Grosso, anos iniciais e finais do ensino fundamental.

O município de **Itaúba**, com IDEB 0,7 foi o pior resultado de Mato Grosso em 2005 e também o que apresentou o maior acréscimo percentual em 2007, com o impressionante resultado de 4,5. Neste caso em especial e nos demais que registraram saltos significativos, o que pode ser lido como acréscimo na qualidade da educação no município importa verificar em que condições essa modificação impactou os resultados. Da composição dos dados com os quais se elabora o IDEB, as taxas de aprovação dos alunos, registradas no Censo Escolar, comprovadamente em alguns municípios do país foram manipuladas no sentido de maquiagem a realidade educacional. Por outro lado, sabe-se que esse tipo de “operação” tem um limite de efeito no resultado final do IDEB e que depois de assumidos mais de 90% dessas taxas, as variações no índice tornam-se insignificantes. Assim, o acompanhamento dos resultados nas próximas avaliações poderá indicar situações desse tipo. O desejável é que os indicadores sejam tomados como elementos de referência para o planejamento das ações educativas, e não sejam alçados à condição de determinantes das mesmas. A série histórica poderá sinalizar distorções dessa ordem.

Cabe averiguar, nos casos em que a variação nos resultados de 2005 para 2007 é muito expressiva, se de fato não ocorreu alguma situação de excepcionalidade na aplicação das avaliações que compõem o IDEB ou nas informações prestadas ao Censo Escolar, de modo que se possa confirmar esse salto qualitativo na qualidade da educação dos municípios.

Outros municípios prioritários conseguiram excelentes modificações no IDEB de 2005 a 2007 quanto aos resultados dos anos iniciais do ensino fundamental, Dom Aquino, Ipiranga do Norte e Santo

Afonso, além de Santa Rita do Trivelato, que obteve também expressiva melhora no resultado dos anos finais do ensino fundamental. Nestes casos importa observar de que modo os resultados destes municípios vão se estabelecer nas próximas avaliações, uma vez que resultados extremos podem indicar distorções e merecem atenção. Por outro lado, bons resultados podem sinalizar práticas adotadas, que mereçam ser estudadas.

Outra questão a ser investigada refere-se àqueles municípios que não registraram resultados no IDEB 2005 e 2007. É preciso verificar o que os levou a não participar de um processo de avaliação desencadeado pela União, cumprindo uma de suas atribuições, estabelecidas no Plano Nacional de Educação. É certo que esses municípios têm escolas de ensino fundamental em seus sistemas, e que por alguma razão ainda não foram avaliadas.

A partir da definição do IDEB como critério de seleção dos municípios que deveriam ser prioritariamente atendidos na destinação de apoio técnico e financeiro pelo MEC, a aplicação do instrumento de campo, supostamente deveria sinalizar o diagnóstico das causas desses resultados insatisfatórios. Ou seja, esperava-se um diagnóstico muito ruim para municípios com resultado de IDEB muito ruim.

Ao buscar essa relação entre os priorizados, parece simples a confirmação, mas isso não é regra geral na análise do universo de municípios de Mato Grosso. É possível observar resultados de IDEB igualmente ruins em municípios com dados de diagnósticos bastante diversos, e o contrário também, municípios com diagnósticos igualmente muito ruins que apresentam dados de IDEB positivos ou negativos, caso a caso. Essa observação é importante para que não sejam tomados os resultados IDEB/diagnóstico como se houvesse uma relação direta ou linear entre eles, até mesmo porque os indicadores do diagnóstico, apesar de serem todos ligados ao contexto educacional, nem todos impactam diretamente na aprendizagem dos alunos ou na permanência dos mesmos nas escolas. A exemplo, o indicador das condições de acesso a pessoas com deficiência,

ainda que tivesse seus resultados completamente comprometidos, não impactaria os resultados percebidos pelo IDEB.

E, apesar de ter contado com a participação da Universidade Federal e da Secretaria de Estado na fase de elaboração do PAR nos municípios, junto aos representantes locais, esses documentos foram planejamentos para a realização de ações das Secretarias Municipais, em uma articulação exclusiva entre as suas demandas e os programas e ações do MEC. Então, para permitir que Mato Grosso conheça, para além dos planos elaborados e publicizados, o panorama complexo de suas redes municipais de ensino, é preciso uma visão de conjunto, com análises que permitam também ao Estado priorizar ações e programas frente ao contexto da educação municipal, buscando articular sua rede de ensino à dos 141 municípios.

Para construir esse panorama e avaliar os pontos de maior fragilidade nesses sistemas educacionais, a associação dos resultados de diferentes indicadores foi feita, buscando nexos que poderiam constituir-se em novas referências e tornar-se objetos de planejamentos pontuais ou de novas formas de cooperação.

3.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO

Da mesma forma que seria esperado que os resultados insatisfatórios do IDEB pudessem indicar os municípios em que as condições educacionais fossem as mais precárias nos estados brasileiros, pode-se esperar que esses municípios apresentem as pontuações mais baixas nos indicadores avaliados. Por outro lado, pode-se buscar nas diferentes dimensões aquelas que mais tenham sido influenciadas pelo resultado mensurado no IDEB, ou seja, aquelas que mais comprometeram a qualidade da educação nesses municípios.

O entrelaçamento dos indicadores foi o recurso adotado para estabelecer as análises, e para tanto foi necessário abandonar parte dos

dados, uma vez que o número de combinações possíveis não poderia ser apreciado nos limites deste trabalho. Assim, em poucas situações serão discutidos os resultados satisfatórios, aqueles avaliados com critérios de pontuação 3 ou 4, e por esse motivo o cenário é sombrio. São inúmeros os aspectos negativos, e tantas as considerações de implicação entre os indicadores que, ora se confirmam, ora abrem novos questionamentos, que não será possível esgotar neste trabalho as análises dos aspectos observados, assim, apenas os mais impactantes foram selecionados.

Espera-se, ao final da avaliação do Plano de Metas, quando todas as apostas puderem ser analisadas, que todo esse movimento articulado de colaboração possa refletir resultados mensuráveis no ganho de qualidade para a educação do país, e, se assim for, as análises positivas poderão ser observadas em melhores condições que no texto, nas escolas, nos investimentos relativos à carreira docente e, por fim, também nos resultados das avaliações oficiais.

Em relação à **Gestão Educacional** é oportuno ponderar que o instrumento apresenta o seguinte encadeamento de ideias. A existência e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação junto às Secretarias Municipais de Educação reforçam as possibilidades de efetivação do desejável controle social do Compromisso Todos pela Educação. Da mesma forma que no interior das escolas é imprescindível que os Conselhos Escolares e Conselhos de Alimentação Escolar atuem em suas atribuições específicas, somente com a participação da comunidade escolar e da sociedade civil é que, de fato, será alavancada a qualidade da educação básica no país.

Decorrente imediata da participação efetiva da comunidade escolar, o principal instrumento democrático e documento de identidade da escola, o Projeto Pedagógico, precisa ganhar vida e ser continuamente construído pelos profissionais da escola que nela se constituem atores principais, professores, gestores e demais colaboradores, dado que cada um percebe a escola por uma de suas facetas, todas complementares.

O município precisa definir seu próprio Plano de Educação (PME), e escrever esse documento de compromisso requer apropriar-se do conteúdo tanto do Plano Estadual quanto do Nacional, de modo que, em regime de colaboração, possa definir suas orientações específicas. O município precisa definir critérios claros para a escolha dos dirigentes escolares e publicizá-los, criando dessa forma situações de valorização dos profissionais e das carreiras da educação. Para tanto, em respeito aos direitos dos trabalhadores da educação, é necessário a definição dos planos de carreira dos professores e profissionais de serviço e apoio escolar, assim como as orientações de seus respectivos estágios probatórios, de forma a contemplar a preparação dos mesmos ao longo do processo de avaliação de desempenho.

Até aqui pode-se observar que os indicadores criam uma espécie de checagem das condições mais elementares que se pode esperar para o funcionamento dos sistemas municipais de educação, especialmente relacionados aos aspectos legais dos mesmos, além do cumprimento dos dispositivos constitucionais de vinculação dos recursos da educação e da complementação do *Fundeb*.

Na sequência, os indicadores tratam de questões operacionais da gestão escolar relacionadas ao cumprimento de orientações gerais da educação básica: implantação do ensino fundamental de 09 anos, atividades no contraturno, divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC, verificação da relação matrícula/professor e planejamento sobre o cálculo de remoções e substituições de professores. Nestas questões, certamente a Secretaria de Estado de Educação poderá atuar mais direta e especificamente, orientando as Secretarias Municipais.

Quanto à comunicação com a sociedade, os indicadores trazem as orientações do MEC para o relacionamento da escola com a comunidade em que se insere, o estímulo às parcerias locais para a realização de atividades complementares, a adoção de metodologias alternativas e diferenciadas, a promoção de atividades na escola como espaço comunitário e a utilização de outros espaços além dos muros da escola. Ora, quando a escola conseguir traduzir suas aspirações em um projeto pedagógico, como reflexo de

discussões internas e da participação da sociedade, todos esses indicadores serão satisfeitos ou não, com a convicção necessária às justificativas de seus propósitos. Ou seja, quando cada escola conseguir se posicionar frente à sociedade, dentro dos limites do papel que lhe é atribuído, nenhuma interferência externa será necessária – a comunicação social já estará estabelecida.

Do mesmo modo, quanto ao Plano Municipal de Educação, a questão fica em aberto pois, se existe uma orientação maior que demanda a construção de um documento que norteie as ações de educação do município, e todas as gestões anteriores não a concretizaram, que grupo social é mais interessado nesse sentido que os profissionais da educação?

Se do conjunto desses indicadores não é possível inferir grandes novidades quanto às orientações para a gestão educacional, certamente está definida a base para o funcionamento dos sistemas de ensino, especialmente quanto às obrigações legais vigentes. Cabe aos gestores, em cumprimento às suas funções, rever as pendências pelas quais respondem.

Quando os indicadores são observados separadamente, tem-se a determinação dentre os municípios matogrossenses de quais os piores e os melhores resultados por dimensão analisada. Percebemos que os piores resultados do diagnóstico como um todo não se encontram relacionados à dimensão da *Gestão Educacional*. Nesta dimensão os indicadores que obtiveram os melhores resultados foram aqueles referentes ao cálculo de remoções/substituições de professores, e da utilização da escola como espaço comunitário, respectivamente com 76 e 72 municípios pontuando 4; e, quando somados às pontuações 3 e 4, tem-se os indicadores da suficiência de professores e da aplicação dos recursos do *Fundeb*, respectivamente com 118 e 107 municípios.

A avaliação menos satisfatória ficou por conta do indicador de acompanhamento do PME, com 78 municípios pontuando 1 e, quando somadas às pontuações 2, o número de municípios chega a 114 (81%). O indicador das atividades no contraturno recebeu 50 pontuações 1 e mais 69 pontuações 2, chegando a 84% dos municípios com resultados

insatisfatórios. E ainda, quanto às parcerias externas com adoção de metodologias específicas, somaram-se 88 municípios pontuando 1 e 2.

É possível identificar oito pequenos municípios⁵¹, além de Porto Estrela, que não contam com a efetiva atuação de um Conselho Municipal da Educação, sinalizam dificuldades também quanto aos Conselhos Escolares e Conselhos de Alimentação Escolar, dando conta de que nesses municípios o controle social enfrenta problemas. São os municípios de Alto Araguaia, Figueirópolis D´Oeste, Jangada, Juscimeira, Luciara, Santa Rita do Trivelato, São José do Povo e São Pedro da Cipa.

Apesar de totalizar apenas 26% os municípios mato-grossenses que não têm pleno funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar, caracteriza-se uma situação de desatenção a uma política educacional estabelecida nacionalmente, de relevância indiscutível no atendimento de crianças vindas de famílias de baixa renda, inclusive como medida preventiva de saúde, por minimizar os efeitos da desnutrição infantil.

Buscou-se analisar se a existência do Conselho Municipal de Educação interfere nas formas de escolha das Direções das Escolas, e verifica-se que em quase 30% dos municípios em que não existe o CME, que não são claros nem tampouco bem definidos os critérios para escolha da Direção Escolar ou, não são conhecidos ou publicizados em forma de lei.

Quanto à existência, acompanhamento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PME), 55% dos municípios de Mato Grosso, inclusive Várzea Grande, declararam que nos mesmos não existem ou não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do PME, e, quando há, em 26% dos casos ocorrem sem a criação de um conselho participativo, inclusive em Cuiabá e Rondonópolis.

Pode-se observar, a exemplo da importância do cruzamento dos dados do diagnóstico, situações delicadas nos municípios de Bom Jesus do Araguaia e Santa Cruz do Xingu que indicam pontuação 1 quanto a seus

⁵¹ Todos com população até 13 mil habitantes, segundo Estimativa IBGE para 1º de julho de 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2006/POP_2006_DOU.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2009.

PME, sinalizam não possuir nenhuma forma de acompanhamento ou avaliação das metas do Plano por parte da SME, ou ainda, que talvez o documento nem exista. Da mesma forma indicaram que não existem planos de carreira do magistério, nem para os demais profissionais da educação, nem tampouco regras definidas para o estágio probatório. Também preocupam os municípios de Juscimeira e Luciara, que pontuaram 1 ou 2 a todos os indicadores nesta área.

São casos em que municípios não sendo prioritários, apresentam resultados muito ruins em determinadas dimensões, o que confirma o distanciamento entre os objetivos das avaliações concretizadas no IDEB e do diagnóstico PAR.

Destaques positivos na área da *Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino* são os municípios de Tabaporã e União do Sul, que pontuaram 3 ou 4 em todos os indicadores, e, mais especialmente, o município de Lucas do Rio Verde, que pontuou 4 em todos os indicadores observados.

Ao analisar a **Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar**, caracteriza-se o mais expressivo limite do diagnóstico no instrumento de campo. Quando se buscam informações sobre a formação dos professores, seja inicial ou continuada, os municípios indicam com pontuação 3 os casos em que as redes têm qualquer percentual maior que 50% dos professores adequadamente formados como sendo satisfatório, portanto, sem o correspondente planejamento de ações; isto indica que não se pretendia, ao menos por meio desse instrumento, identificar em profundidade os problemas relacionados a essa dimensão.

Percebe-se em todo o instrumento a sistemática adotada para conferir certa uniformidade às pontuações nos diferentes indicadores: a pontuação 1 indica uma situação crítica e portanto, urgente; a pontuação 2 indica casos em que já se tem alguma sinalização positiva, mas ainda demanda ação emergencial; a pontuação 3 indica casos em que os aspectos positivos são maiores que os negativos e, finalmente, uma situação bastante confortável, senão ideal, com a pontuação 4. No caso da dimensão 2, em

especial essa avaliação implica grave prejuízo na garantia de planejamento de ações de formação docente.

Muito provável que a identificação dessa fragilidade do instrumento tenha desencadeado a solicitação aos estados do planejamento estratégico para a formação de professores para o MEC, ainda que tenha deixado de lado a formação continuada.

De volta aos dados observa-se que 9% dos municípios sinaliza NSA quanto à qualificação dos professores que atuam nas creches, o que leva à suposição de que estejam de outro modo indicando não dispor das creches. Some-se a isso mais 16% dos municípios que indicam que menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada, e facilmente se chega a um quarto dos municípios de Mato Grosso sinalizando que a educação infantil começa mal. Passando à pré-escola, esse percentual de municípios cai para 14% quanto à habilitação adequada para menos de 50% dos professores da rede. Nos anos iniciais do ensino fundamental, 23% dos municípios têm também, menos de 50% dos professores com licenciatura e nos anos finais do ensino fundamental são 40% dos municípios, indicando que menos de 30%⁵² dos professores possuem formação superior na área em que atuam. Neste último indicador a sinalização de NSA por 14 municípios pode ser lida como a não oferta desse nível de ensino pelas prefeituras municipais.

Como exercício para uma visão de conjunto na questão da formação de professores em Mato Grosso, pode-se definir um planejamento estadual de ações coordenadas estado-municípios que favoreça a participação de professores da rede estadual e municipal em cada município.

Os bons resultados observados nos indicadores da qualificação dos professores da pré-escola e na qualificação dos professores nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, provavelmente refletem a tentativa do estado para o cumprimento das orientações do PNE quanto à necessidade de qualificação profissional e indicam ainda que Mato Grosso, de alguma forma,

⁵² Observação já registrada, da suposição de que esse percentual estaria incorreto no instrumento e deveria ser lido como menos de 50%.

levou aos municípios a possibilidade dos cursos de formação inicial, certamente com a colaboração da UFMT. Já os resultados insatisfatórios da qualificação dos professores nos anos/séries finais do ensino fundamental, e das creches, indicam que o movimento de implantação e organização do ensino fundamental de 09 anos, ainda que tenha ocorrido com capacitações pontuais e adequações parciais, está avançando de forma precária e sem a necessária qualificação docente em 62% dos municípios.

Os indicadores seguintes apresentam situações muito preocupantes dessa dimensão. São indicadores que em todo o instrumento diagnóstico só perdem, em piores resultados, para aqueles relacionados à quarta dimensão, de infraestrutura física e recursos pedagógicos. Muito provavelmente tenham servido de alerta ao MEC, porém, nas entrevistas realizadas, não foram indicadas prioridades estabelecidas após o encerramento da fase de diagnóstico dos prioritários em todo o país. No entanto, o pedido de urgência aos estados na elaboração de planejamentos estratégicos para formação de professores, a assinatura do Decreto N. 6.755, em 29 de janeiro de 2009, definindo a Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica⁵³, e o lançamento do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, com a Plataforma Paulo Freire, em junho de 2009⁵⁴, parecem confirmar a extrema preocupação do Governo Federal com esses indicadores.

Quanto a políticas de formação continuada, 88% dos municípios indicou pontuações 1 ou 2 à existência e implantação das mesmas, relacionadas à Educação Infantil e nos anos/séries iniciais e finais do ensino fundamental.

Esses resultados refletem uma demanda urgente pela atuação do CEFAPRO, agora também junto aos profissionais das redes municipais de ensino, uma vez que além de ter a formação continuada como seu objetivo primeiro, tem seus polos estrategicamente distribuídos pelo Estado com esse fim, e acumula experiência junto à rede estadual de ensino. Precisar

⁵³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em 1 dez. 2009.

⁵⁴ Disponível em: <<http://freire.mec.gov.br/index/principal>>. Acesso em: 01 dez. 2009.

reforçar seus quadros funcionais, dadas as especificidades de cada um dos municípios quanto aos seus sistemas de ensino, e talvez precise mesmo ampliar o número de polos, diminuindo a quantidade de municípios a serem atendidos por cada equipe para que essa articulação se efetive.

Se a Secretaria de Estado de Educação mantiver esse compromisso e conseguir garantir a “efetivação da Política Educacional do Estado no que se refere à qualificação e valorização dos profissionais da Educação que atuam na rede pública do Estado de Mato Grosso”, responsabilidade atribuída pela SEDUC/MT ao CEFAPRO⁵⁵, responderá pelo regime de colaboração, diminuindo as divergências entre os sistemas, fortalecendo a articulação das redes de ensino e a política educacional do Estado. Atenderá portanto ao disposto no Decreto N. 6.755/2009 que define os princípios e objetivos para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica, também sob regime de colaboração entre os entes federados e, mais uma vez, com “a garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes” (art. 2º, IV). Especificamente quanto à formação continuada, no artigo 2º da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, encontram-se como princípios:

X - a articulação entre formação inicial e formação continuada, bem como entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

XI - a formação continuada entendida como componente essencial da profissionalização docente, devendo integrar-se ao cotidiano da escola e considerar os diferentes saberes e a experiência docente; e

XII - a compreensão dos profissionais do magistério como agentes formativos de cultura e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a informações, vivência e atualização culturais.

A qualificação dos professores para atuar em situações que garantam a inclusão de portadores de necessidades especiais, o atendimento adequado às escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas não é satisfatória em 91% dos municípios, enquanto que o cumprimento da Lei N. 10.639 não é traduzido em políticas, nem ao menos em fase de

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.seduc.mt.gov.br/conteudo.php?sid=79&parent=15>>. Acesso em: 30 nov. 2009.

implementação, em 90% dos municípios. Do mesmo modo, em 90% dos municípios, o grau de participação dos profissionais em programas de qualificação específicos voltados à gestão escolar é incipiente.

Retomando os objetivos do Decreto 6.755/09, é necessário:

VII - ampliar as oportunidades de formação para o atendimento das políticas de educação especial, alfabetização e educação de jovens e adultos, educação indígena, educação do campo e de populações em situação de risco e vulnerabilidade social;

VIII - promover a formação de professores na perspectiva da educação integral, dos direitos humanos, da sustentabilidade ambiental e das relações étnico-raciais, com vistas à construção de ambiente escolar inclusivo e cooperativo;

Esses objetivos configuram indicações claras de que o diagnóstico foi observado para a elaboração da política nacional, e, do mesmo modo, por meio da observação dos resultados do diagnóstico em Mato Grosso, é possível a definição de prioridades na busca da efetiva melhoria da qualidade da educação.

Ao que parece, tem-se como consenso, portanto, entre pesquisadores em educação e o Ministério da Educação, que a formação inicial dos profissionais não é suficiente para garantir o preparo necessário ao enfrentamento do enorme desafio de preparar crianças, jovens e adultos para as modificações em curso em uma sociedade que se move na velocidade das transformações tecnológicas e do acesso as informações, e também das conquistas sociais, estas últimas não tão rápidas ou expressivas quanto as primeiras. De todo modo, o movimento de garantia da qualificação mínima exigida aos docentes em cada etapa de ensino é uma conquista importante que o Plano Nacional de Formação de Professores pretende atingir como meta para os próximos cinco anos. Por outro lado, cabe avaliar se os dados satisfatórios observados nas qualificações dos professores da pré-escola e dos anos/séries iniciais do ensino fundamental não refletem de fato, formações aligeiradas que, tendo apenas garantido a titulação dos professores, não garantem o salto qualitativo que demanda a educação no país. Daí a importância da formação continuada, especialmente aquela que ocorre no contexto real das escolas, com o papel de ressignificar as práticas,

por vezes apresentadas apenas teoricamente nos momentos de formação, e que não dão conta de responder aos desafios do reconhecimento das diferenças entre os alunos, na demanda por estratégias de ensino diferenciadas, nas situações concretas e muitas vezes precárias das condições de trabalho e na busca de soluções coletivamente construídas nas escolas.

A desmobilização quanto às políticas municipais de formação continuada implica em abandono das possibilidades formativas internas à escola, deixando de considerar a riqueza da formação em serviço, esse processo em que o profissional ao refletir sobre sua prática a reconstrói, ressignifica e retroalimenta todos os dias. E também das construções no coletivo, que poderiam explorar as possibilidades do planejamento articulado, que promoveria a interdisciplinaridade como recurso pedagógico comum na escola.

Outro aspecto fundamental deixado de lado é a mobilização do professor para a projeção na carreira, que leva o profissional a se envolver em projetos e grupos de estudos e pesquisas, que de outra forma também articulam as ações internamente a escola. Registre-se que somente os municípios de Brasnorte, Curvelândia, Nova Marilândia e Pedra Preta indicaram que existem políticas nesse sentido em fase de implementação. E apenas 5 outros municípios em Mato Grosso, indicaram que existem políticas com boa implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares. São eles: Acorizal, Arenápolis, Nova Guarita, Peixoto de Azevedo e Querência.

E quanto às condições do trabalho docente, por não haver nenhum indicador que trate da questão, e tendo a dimensão 2 deixado de lado essa avaliação, somente através dos indicadores da infraestrutura e dos recursos pedagógicos, poderá ser analisado o contexto de carência das condições profissionais dos docentes dentro das escolas.

Ao analisar as **Práticas Pedagógicas e Avaliação**, os destaques ficam por conta do resultado mais favorável, nas formas de registro da frequência dos alunos, ainda que seja eventual o contato com as famílias em casos de ausência. Aliás, o melhor resultado de todo o diagnóstico ao observar as quatro dimensões, dado que somadas as pontuações 3 e 4 totalizam 92% dos municípios. É também positivo o indicador da presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos, com 79% de pontuações 3 ou 4.

Destaques preocupantes ficam por conta das políticas específicas de correção de fluxo e dos programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, dois aspectos que podem e devem ser corrigidos rapidamente se o propósito de garantir a melhoria da qualidade do ensino quiser ser atendido. Todos os demais indicadores se relacionam também a questões que podem ser discutidas junto à formação continuada de professores e profissionais de apoio escolar, pois tratam da relação entre o fazer docente e as ações da equipe de suporte, que nas escolas podem auxiliar no estudo da diversificação das práticas pedagógicas e das avaliações.

Na busca de outros nexos entre indicadores, podemos recordar os resultados do indicador das atividades no contraturno e identificar, no indicador das políticas específicas de correção de fluxo, que os mesmos deveriam estar atrelados por meio de ações específicas. Ao avaliar o total de pontuações 1 e 2 atribuídas pelos municípios aos dois indicadores simultaneamente, encontramos 66% dos municípios reforçando a relação entre os mesmos, num total de 93 municípios que, quando indicam situação desfavorável em um indicador, analisam do mesmo modo o outro. São 26% de todos os municípios que pontuam 1 simultaneamente nos dois indicadores.

E, finalmente, o quadro mais difícil, mas não surpreendente, da **Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos**. Esta dimensão é a que concentra os piores resultados do diagnóstico, tanto quando se observam os resultados individualmente nas pontuações 1 e 2, ou quando somadas essas pontuações. A situação mais crítica se relaciona aos indicadores relativos às

bibliotecas e aos recursos pedagógicos que não contemplam a diversidade, e somam 107 e 105 municípios respectivamente, indicando situações críticas. Com expressivo número de pontuações 2, os indicadores de existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), das instalações físicas gerais e mobiliário das salas de aula, e da existência de recursos audiovisuais, respectivamente concentram 118, 113 e 113 municípios.

Se somarmos as pontuações 1 e 2, também encontraremos nesta dimensão os resultados menos favoráveis de todo o diagnóstico com 140, 136 e 134 municípios respectivamente versando sobre os laboratórios de informática e de ciências, e novamente as bibliotecas e recursos pedagógicos que considerem as diversidades culturais, raciais e de pessoas com alguma deficiência.

Trata-se da caracterização da total fragilidade da infraestrutura e dos recursos pedagógicos das escolas das redes municipais de ensino do Estado e são os indicadores que refletem, portanto, as condições materiais da escola se constituir como espaço educativo. São indicadores que, junto com as questões salariais estabelecidas ou não nas políticas de carreira dos profissionais da educação, deveriam refletir os investimentos de todos os recursos definidos constitucionalmente e que demonstram a exata medida da importância que os gestores públicos têm dado à educação em seus sistemas municipais.

Sem dúvida, a descentralização de recursos é um importante avanço conquistado nos aspectos da legislação, mas enquanto não forem estabelecidas formas mais eficientes de controle e transparência na aplicação dos recursos, dificilmente será registrada a reversão dos resultados desses indicadores. O MEC acertadamente investe, através do PDE, na responsabilização dos gestores municipais como aposta para a garantia de melhores condições para as escolas. Os recursos podem ser insuficientes, ou podem estar sendo mal administrados, mas de toda forma é importante observar que o aumento dos recursos sem a correspondente verificação da aplicação dos mesmos, poderá nunca ser suficiente.

O indicador referente à biblioteca é o campeão de pontuações 1, com 76% dos municípios em péssimas condições, e mais 20% pontuando 2, o que totaliza o percentual de 96% dos municípios de Mato Grosso não permitindo estudos em bibliotecas. Isto significa, para além da confirmação dos resultados ruins do indicador que avalia a existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno (com 86% de pontuações 1 e 2), que as oportunidades reais de estímulo à leitura, nessas condições, não seriam mesmo possíveis, ainda que os programas existissem.

O indicador que avalia a existência e funcionalidade de laboratórios de informática e ciências é o caso mais grave na avaliação dos sistemas municipais de ensino de todo o Estado, pois além de não existir sequer um único município que indique pontuação 4, apenas um município indicou pontuação 3, e os demais 99% dos municípios avaliaram com pontuações 1 ou 2 a esse indicador. São 88 municípios assumindo que não existem quaisquer laboratórios em suas escolas, o que leva à reflexão de que se atividades práticas ocorrem, certamente não se dão em condições adequadas e, portanto, são favoráveis à aprendizagem.

Quanto aos espaços para atividades físicas, especificamente quadras de esportes, são 92% os municípios indicando que não existem esses espaços ou, quando existem, em menos de 50% das escolas da rede, demandam reparos, por colocar em risco a segurança dos usuários. Do mesmo modo, são 82% os municípios sinalizando condições inadequadas de funcionamento das cozinhas e refeitórios nas escolas, e 87% os municípios indicando que as instalações físicas gerais e de mobiliário das salas de aula não têm condições mínimas de utilização.

Outro indicador especialmente negativo na avaliação de 91% dos municípios é o das condições de acesso para pessoas com deficiência física. E para 78% dos municípios, os aspectos da adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos são insatisfatórios (pontuações 1 ou 2) em mais de 50% das escolas.

Portanto, em outras palavras, são 86% dos municípios de Mato Grosso declarando que apenas parte das escolas da rede possui um único

computador com acesso à internet, e que sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola. Outros 13% dos municípios afirmam que parte das escolas possui computadores com conexão à internet, porém em número insuficiente, não permitindo a utilização frequente por parte de professores e alunos. Assim, com um total de 99% dos municípios nessas condições, apenas 1 dos 141 municípios deste estado brasileiro, poderia oferecer a seus alunos e professores plenas condições de pesquisa e demais atividades que necessitem de laboratórios de informática conectados à internet. Quanto aos recursos audiovisuais, 90% dos municípios sinalizam que apenas parte das escolas possui TV e vídeo, em sala não especificamente destinada a esse fim, e contam apenas com materiais didáticos não atualizados.

Na ausência de recursos interessantes de suporte didático e motivacional, a tarefa de colocar a escola em condições atrativas para crianças e jovens, torna-se difícil. O que se configura é uma rede municipal de ensino com escolas que não atualizaram seus recursos pedagógicos para fazer frente ao mundo tecnológico, a sociedade da comunicação e da informação.

Ao tratar da suficiência e diversidade do acervo bibliográfico, novamente temos a confirmação das condições inadequadas de promoção da leitura tanto para professores, quanto para alunos. São 89% dos municípios pontuando 1 ou 2 nesse indicador. São 91% dos municípios também avaliando de modo insatisfatório a existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos como mapas, jogos, dicionários e brinquedos.

Do mesmo modo, 92% dos municípios alertam quanto à insuficiência e não diversidade de equipamentos esportivos, informação que analisada à luz da inexistência ou conservação inadequada das quadras de esportes, em 92% dos municípios, confirma a situação precária em que ocorrem as atividades esportivas nas escolas municipais do Estado.

Na mesma área das insuficiências, temos a questão dos recursos pedagógicos considerando a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência como terceiro pior resultado de todo o diagnóstico, quando

somadas às pontuações 1 ou 2. Em 95% dos municípios foram indicadas a inexistência de tais recursos, a inadequação ou ainda a não utilização dos mesmos. Juntando a esse indicador outros que já sinalizaram também a inexistência de políticas de formação continuada de professores, visando esses mesmos objetivos e a inexistência de condições de acessibilidade, temos um quadro avesso a quaisquer possibilidades de avaliar as escolas como inclusivas, ou que ao menos respeitem as diversidades.

E, finalmente, o último indicador, que trata da confecção de materiais didáticos diversos e apresenta 85% dos municípios indicando que ao menos eventualmente existem casos de professores e coordenadores ou supervisores pedagógicos e alunos, que confeccionam materiais didáticos, mesmo que as SME não ofereçam cursos de capacitação ou forneçam os recursos materiais necessários. Suposição fácil, quando observada a inexistência de laboratórios, de equipamentos audiovisuais ou de recursos pedagógicos adequados, resta apenas aos professores e alunos confeccionar os próprios recursos e instrumentos didático-pedagógicos para o trabalho em condições tão adversas.

Para ir adiante nas considerações, e ao final da caracterização de um quadro completo das deficiências nos municípios de Mato Grosso, quando percebe o conjunto de seus 141 sistemas municipais de ensino, é preciso discutir se o PAR foi ou não uma medida de intervenção do Governo Federal, ingerindo ações junto à gestão municipal de educação.

Segundo Camini (2009, p. 215),

A ingerência envolve uma certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão das demais. Werle acrescenta uma outra característica que, no nosso entendimento, associa-se ou é consequente à ingerência que pode estar se caracterizando neste processo, trata-se da questão da permeabilidade, entendida como “um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras” (WERLE apud CAMINI, Idem).

Observando a autonomia e responsabilidade dos municípios sobre os investimentos obrigatórios em educação, e mesmo sabendo ser esses

recursos insuficientes, como em qualquer instância de governo no Brasil, ao apresentar, a partir da discussão e análise dos dados do diagnóstico, um cenário de tamanhas necessidades em questões essenciais à educação básica e à gestão dos sistemas do ensino, não definiria desse modo a ação do Ministério. Continuará sendo irresponsável a União se permanecesse ausente em suas atribuições de acompanhamento e avaliação do sistema educacional do país, assim como em relação à articulação dos sistemas, outra atribuição federal.

Como o PDE não subtrai recursos de transferências obrigatórias, ao contrário, esses e os de transferência voluntária foram ampliados nos últimos anos, os municípios não precisariam aderir ao Plano de Metas se entendessem que estaria sendo ferida sua autonomia quanto aos sistemas municipais de educação. Mas, tratando-se de transferências voluntárias que já existiam antes do PAR e não eram acessíveis a todos os municípios, inclusive pela ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação do FNDE, o MEC apenas cumpre com suas responsabilidades na coordenação e avaliação de toda a educação do país, inclusive com medidas supletivas e redistributivas em relação ao financiamento, além de ações de orientação e apoio técnico.

São dois modos de ver, não necessariamente excludentes. Esse tipo de interferência, se a crítica for essa, se pautou em indicadores que são essenciais à educação. Acaso alguém discute que sejam, a gestão educacional, a formação de professores, as práticas pedagógicas e avaliações, além de condições de infraestrutura e recursos pedagógicos, da forma que foram avaliados, dispensáveis à educação de qualidade? Se foram suficientes, se têm a melhor formulação ou que deveriam ter priorizado outros aspectos também frágeis dos sistemas educacionais, pode-se questionar. Mas foi essa a escolha, inclusive, politicamente contextualizada em relação a outras políticas sociais.

Resta reconhecer que, apesar dos limites, o PAR, mesmo ainda em processo de implementação, trouxe avanços a um sistema nacional de educação que estava confortavelmente acomodado sobre o desconhecimento

de suas fragilidades – essas mesmas que foram descortinadas pelo processo de avaliação e planejamento apenas iniciado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Minha crença é de que podemos superar nossos desafios educacionais. De outra forma não poderia ser educador (GADOTTI, 2008, p. 12).

É o objetivo mais imediato de um diagnóstico identificar as situações, para que se possam construir significados a partir das mesmas.

Outras definições podem ilustrar as possibilidades do diagnóstico:

1. Conhecimento (*efetivo* ou *em confirmação*) sobre algo, ao momento do seu exame; ou
2. Descrição minuciosa de algo, feita pelo examinador, classificador ou pesquisador; ou
3. Juízo declarado ou proferido sobre a característica, a composição, o comportamento, a natureza etc. de algo, com base nos dados e/ou informações deste obtidos por meio de exame.

O IDEB, quer tenha medido a qualidade da educação brasileira ou apenas mensurado resultados através de avaliações em larga escala, deu a conhecer e amplamente divulgou uma situação educacional muito desconfortável para o país. Novamente, na questão das escolhas, poderiam ser outros exames, mais elaborados, outras formulações, outros indicadores, no entanto, concorde-se ou não com os critérios da avaliação realizada, não encontrei autor que defenda a permanência da situação atual para a educação brasileira.

Novamente, concorde-se ou não com essas escolhas, decisões sempre políticas, ao apresentar e dar publicidade a resultados tão ruins, o que não engrandece a imagem vaidosa de nenhum gestor e, portanto, em geral prefere-se esconder, e ao propor um diagnóstico participativo junto à comunidade educacional de cada município brasileiro, algo novo foi estabelecido, algo além de oportuno, quase uma provocação.

O diagnóstico PAR é uma ferramenta útil para a análise dos elementos fundamentais da situação escolar e as quatro dimensões que abarca não são questionadas quanto à sua importância. Se os indicadores eleitos são suficientes ou não, os mais importantes ou não, e ainda, se o diagnóstico é conclusivo ou não, é bom que as dúvidas circulem. Foram opções feitas possivelmente objetivando a promoção das ações de apoio técnico e financeiro de que o Ministério da Educação dispunha no momento. Se causou reflexões, incomodou, então, cumpriu seu papel. Talvez tenha tido função didática, porque ao provocar a discussão sobre as concepções do instrumento e seus limites, descobre-se o que mais pode e deve ser avaliado.

De qualquer forma, nem tudo o que é importante na educação escolar pode ser resolvido por Decreto, com ações de apoio técnico ou financeiro do MEC, ou mesmo, por opção ministerial dentro de uma política de governo. Mas, acertadamente o PAR provocou o exercício de participação no diagnóstico da situação educacional, criou espaços de discussão, ouviu e envolveu atores locais, colocou à mostra as feridas, e escancarou divergências por vezes absurdas entre sistemas de ensino que coexistem em todos os municípios do Estado e do país, não raro, uma escola de cada lado da rua.

Do mesmo modo, o diagnóstico traz também resultados positivos, indica onde podem estar acontecendo experiências bem sucedidas que servem da mesma forma à avaliação, e mesmo sendo casos particulares nem sempre aplicáveis aos demais, favorecem o exercício de reflexão. Ao localizar resultados muito interessantes em determinada dimensão pode-se sinalizar experiências que valem a pena ser examinadas e que talvez possam ser partilhadas com outros municípios, sempre observando a possibilidade de

mediação, no caso de Mato Grosso, via CEFAPRO ou outras equipes da SEDUC.

Porém, um projeto de articulação demanda que os colaboradores estejam abertos a discutir seus projetos particulares na construção de um projeto coletivo. Isso ocorre em cada município em que sistemas municipais e estaduais coexistem e, no entanto, por serem tratados distintamente por seus gestores, encontram-se tão distantes quanto é possível perceber nos problemas causados pela simples tentativa de transferência de alunos entre as redes.

Para a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, tema principal da CONAE que encerrou suas atividades no dia 1º de abril último, a disposição para cooperar, colaborar e articular ações educativas e políticas é fundamental.

O PAR está em processo e, na medida das constantes transformações que dele decorrem, pode-se observar a qualificação da discussão, mesmo dentro de pequenas escolas, sobre temas que antes não lhes era familiar. Avaliação em larga escala, índices, diagnóstico participativo, planejamento para a gestão educacional. Mesmo associado a uma política de governo, o PDE e o Plano de Metas foram discutidos na Conferência Nacional de Educação e espera-se que o novo Plano Nacional de Educação possa, a partir deles e aproveitando a experiência, cuidar de protegê-lo da descontinuidade comum às políticas educacionais no Brasil.

Trago novamente Camini, que chama de democracia induzida ou consentida, “a estratégia do MEC, propondo a adesão e o envolvimento dos municípios e estados a uma política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas” (2009, p. 258). Ao viajar pelo interior do estado e participar da elaboração do PAR, especialmente em municípios muito pequenos e com poucos recursos, conhecendo gestores municipais, suas equipes e condições de trabalho, e percebendo em alguns casos o completo desconhecimento das questões educacionais mais elementares, ousou afirmar que as diretrizes, neste momento, eram necessárias.

Municípios sem Planos Municipais de Ensino, sem Conselhos de nenhum tipo, sem critérios para escolha de diretores, sem planos de carreira docente, sem programas de formação continuada, sem nenhuma forma de acompanhamento e avaliação de políticas, sem estrutura física alguma, e, por fim, sem nenhum tipo de cobrança em relação à aplicação dos recursos obrigatórios da educação. Nesses municípios a educação estava abandonada à própria sorte e aos desejos dos gestores locais.

No discurso do MEC e do FNDE estão asseguradas condições de acesso direto aos programas e às ações, com garantia de assistência técnica e financeira a todos, sem privilégios. O atendimento às demandas a partir de critérios definidos e publicizados é um avanço, e ao criar instrumentos e capacitar os sujeitos em suas comunidades, também ganha a educação. Foram afastadas as figuras que faziam passar por arranjos políticos o acesso aos recursos da educação, como também a necessidade de consultores que vendiam caro às prefeituras projetos para garantir programas públicos do MEC.

Completados três anos do lançamento do PDE, com a elaboração do PAR em todos os municípios brasileiros, na mobilização de mais de três mil delegados na Conferência Nacional de Educação, na expectativa da construção de um novo PNE e com crescentes investimentos em educação, o Governo Federal comemora o PDE, o Plano de Metas e o PAR. Afinal trata-se de uma política pública que conta com 100% de adesão.

Mas é preciso manter o debate, acompanhar a realização das ações, verificar se é possível, apenas com o que está sendo feito, atingir as metas. Não para satisfazê-las, mas para comemorá-las na conquista do sucesso no aprendizado dos alunos.

Para conclusões gerais sobre o diagnóstico, outros nexos são identificáveis, confirmando a estreita relação entre as situações difíceis encontradas nos sistemas municipais de ensino em Mato Grosso.

Como todos os resultados apresentados se baseiam em dados oficiais, disponibilizados publicamente e registrados na elaboração dos Planos de Ações Articuladas dos municípios, não cabem questionamentos

sobre as informações prestadas pelos participantes na elaboração dos diagnósticos. Eram representantes legalmente constituídos a partir da assinatura do Termo de Adesão voluntária ao Compromisso Todos pela Educação que deram fé aos dados da avaliação, e ainda que todos os indicadores sofram alterações, o que, aliás, é esperado e desejável, o primeiro diagnóstico realizado pelo MEC quanto aos sistemas de ensino municipais de Mato Grosso está documentado.

Como conclusões gerais sobre o diagnóstico em Mato Grosso tem-se expressivas relações entre indicadores, especificamente constituídas para dar visibilidade a outras fragilidades:

- o resultado mais expressivo é o que relaciona positivamente em 50% dos municípios, a existência de Conselhos Escolares, e a correta aplicação dos recursos do FUNDEB;

- em 33% dos municípios, relacionam-se positivamente os indicadores da existência de Conselhos Escolares e o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação;

- em 31% dos municípios, estão relacionados favoravelmente os indicadores da existência de Conselhos Escolares, do cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação, e a aplicação dos recursos do FUNDEB;

Com 56% dos municípios não contando com CME constituído ou atuando plenamente, pode-se compreender porque esse indicador não figura nos resultados de destaque positivo. Em 47 dos 112 municípios que não têm conselhos municipais ou os mesmos não são atuantes, também se observam resultados insatisfatórios quanto ao cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação. Deste modo pode-se avaliar que, quando os conselhos existem e atuam de modo satisfatório, a correta aplicação dos recursos da educação, se não fica assegurada, ao menos é melhor acompanhada através do efetivo controle social.

Relacionando a existência e participação dos professores e do Conselho Escolar nos Projetos Pedagógicos das escolas e a existência e

implementação de políticas específicas de correção de fluxo, tem-se um percentual de 50% dos municípios que apresentam resultados desfavoráveis nos dois indicadores, ou seja, quando a construção do PP não é fruto de discussão coletiva, o cuidado com aspectos pedagógicos que garantam a aprendizagem é menor. Outra relação que se pode observar favorável em 30% dos municípios relaciona a participação dos professores e do CE, e a presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas. Ora, se existe acompanhamento pedagógico, fica favorecida a possibilidade de um PP que conte com a participação dos membros da escola.

É oportuno destacar os resultados de quatro indicadores que representam instrumentos de conquistas para autonomia e o cumprimento dos dispositivos legais da educação nos municípios; o já indicado Conselho Municipal de Educação e o Plano Municipal de Educação, que são negativamente avaliados em 56% e 81% dos municípios respectivamente, e os critérios para escolha da Direção Escolar e os Planos de Carreira para o Magistério, que são também mal avaliados em 40% e 25% dos municípios mato-grossenses. Como são questões de cumprimento legal, garantias democráticas e direitos trabalhistas, merecem redobrada atenção e, quando são cruzados, reforçam a percepção de que essas garantias não têm sido verificadas. Pontuam 1 ou 2 simultaneamente quanto à existência do CME e do PME, 50% dos municípios, como se fosse decorrência imediata da não definição do PME, a não criação do CME.

Para um questionamento especial, convocamos um dos elementos mais importantes dessa política, que é a busca da efetividade do controle social na educação. Na percepção da fragilidade dos conselhos municipais, escolares e de alimentação escolar, além da desmobilização dos comitês locais de acompanhamento do PAR, não caberia ao estado a verificação imediata da formalização, mediante lei própria dos municípios, a instituição de seus sistemas de ensino ou a opção formal pela adesão ao sistema estadual, criando, independente da opção, seus Conselhos Municipais de Educação para definir as normas e regulamentos próprios do projeto de educação do município?

Bordignon no livro *Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano*, oferece indicações que podem subsidiar o estudo e a construção do Sistema Municipal de Educação (SME) – denominação que julga mais adequada, porque mais abrangente que Sistema Municipal de Ensino. Trata-se de um conjunto de orientações que, segundo ele, longe de esgotar as possibilidades, podem nortear as discussões com tópicos como: “Referências e princípios para a criação”, “Como criar o sistema” e “Roteiro de minuta de Lei” (2009, p. 37-52).

Do mesmo modo em 38% dos municípios, quando não há Plano Municipal de Educação sendo observado, também não se definem critérios claros para escolha da Direção Escolar. Por outro lado em 48% dos municípios, quando o Plano de Carreira do Magistério está definido e com boa implementação, tem-se critérios claros para escolha da Direção Escolar.

Uma observação que poderia parecer óbvia, e seria bom se assim fosse, é que em 40% dos municípios que têm definidos os Planos de Carreira do Magistério também são claros os critérios quanto ao estágio probatório para a efetivação de professores e também de outros profissionais da educação. Já o mesmo indicador relativo ao estágio probatório, agora em relação aos Planos de Carreira dos Profissionais de apoio e serviço escolar, apresenta um percentual de 36% dos municípios com uma relação negativa, ou seja, nesses municípios observa-se que esses indicadores de estágio probatório e plano de carreira para os profissionais de apoio escolar foram igualmente mal avaliados.

Na relação da existência de plano de carreira com o grau de participação desses profissionais em programas de qualificação específicos, tem-se 55% dos municípios pontuando 1 ou 2, ao mesmo tempo para os dois indicadores, numa clara referência de que não havendo os planos de carreira, pouco investimento é feito na qualificação desses profissionais.

Constatam-se relações bastante expressivas, todas negativas, em que, por ocasião da avaliação insatisfatória de um indicador o outro também é mal avaliado com pontuações 1 ou 2:

- na implantação do ensino fundamental de 9 anos e a existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil, em 42% dos municípios;

- na existência de atividades no contraturno e a utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem, em 38% dos municípios;

- na existência de atividades no contraturno e na existência e implementação de política específica de correção de fluxo, em 66% dos municípios;

- na divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC e formas de avaliação de aprendizagem dos alunos que considerem elementos formativos, em 46% dos municípios.

Esses percentuais apenas reforçam o que se poderia imaginar. Se não há formação continuada para os professores da Educação Infantil, a implementação do ensino fundamental de 9 anos fica fragilizada; se não existem atividades no contraturno, a atenção aos alunos com dificuldades de aprendizagem se tornam inviáveis, do mesmo modo que a implementação de políticas de correção de fluxo; e ainda, se não são divulgadas ou analisadas as avaliações oficiais em curso no país, o movimento de reflexão sobre diferentes formas de avaliação de aprendizagem, pode bem ficar esquecido.

Por outro lado, também é possível constatar em relações igualmente expressivas, todas positivas, casos em que havendo avaliação satisfatória de um indicador, o outro também é bem avaliado com pontuações 3 ou 4:

- na relação com a comunidade e na promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário e o estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar, em 53% dos municípios;

- na quantidade de professores suficientes e no cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores, em 65% dos municípios;

- na existência e implementação do plano de carreira para o magistério e na qualificação dos professores que atuam nas creches, em 49% dos municípios;

- na existência e implementação do plano de carreira para o magistério e na qualificação dos professores que atuam em pré-escola, em 65% dos municípios;

- na existência e implementação do plano de carreira para o magistério e na qualificação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em 59% dos municípios;

- na existência e implementação do plano de carreira para o magistério e na qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, em 43% dos municípios.

De outra forma, esses aspectos apenas confirmam a coerência interna que se pode guardar nos sistemas de ensino, de modo que, quando alguns fatores são eleitos como importantes, as ações decorrentes são reforçadas. No caso dos sistemas municipais observados, quando são estimuladas relações entre as escolas e a comunidade na realização de atividades, tem-se o estabelecimento da outra via, a das práticas pedagógicas fora do espaço escolar; do mesmo modo também não é estranho que ao fazer o acompanhamento das remoções e substituições de professores, existam ao menos tentativas de garantir a quantidade suficiente de profissionais. Outros indicadores também apresentam uma relação provável, a exemplo, seria possível supor que havendo a definição de critérios claros de promoção profissional nos planos de carreira, os docentes procurariam garantir suas qualificações o mais rapidamente possível.

Impressionantes, em aspectos negativos, os percentuais de análise que se referem aos indicadores da quarta dimensão, de infraestrutura física e recursos pedagógicos:

- na qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas e nas condições de acesso para pessoas com deficiência, em 84% dos municípios;

- na qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas e na existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência, em 87% dos municípios;

- nas condições de acesso para pessoas com deficiência e na existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência, em 87% dos municípios;

- na existência e implementação de políticas para formação inicial e continuada de professores que atendam à Lei N. 10.639/03 e na existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência, em 87% dos municípios;

Quando cruzados esses quatro indicadores simultaneamente, é possível encontrar os mesmos 104 municípios de Mato Grosso avaliando negativamente as possibilidades de se garantir que a escola seja um espaço de efetiva inclusão, e, portanto em 74% dos sistemas municipais de ensino de Mato Grosso não são oferecidas condições que favoreçam o acesso à utilização de recursos pedagógicos e à formação de professores, para atendimento à diversidade racial, cultural e a pessoas com deficiência.

Relações positivas também podem ser observadas nos indicadores destas dimensões:

- na presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas e na realização periódica de reuniões pedagógicas, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino, em 57% dos municípios;

- na presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas e na confecção de materiais didáticos diversos, em 50% dos municípios;

- na realização periódica de reuniões pedagógicas, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino e na confecção de materiais didáticos diversos, em 46% dos municípios.

Claro, na possibilidade de orientação pedagógica, a frequência das reuniões de trabalho é estimulada do mesmo modo que a discussão de

alternativas metodológicas como soluções para os problemas do cotidiano das escolas, assim como o trabalho de construção de materiais didáticos. Estes três indicadores se relacionam positivamente em 40% dos municípios do Estado, indicando, portanto que 57 sistemas municipais de ensino avaliam que essas três condições traduzem resultados satisfatórios.

É neste último bloco de análises cruzadas entre os indicadores de diferentes dimensões do instrumento que encontramos os piores resultados, confirmando os reflexos negativos da precariedade das condições de infraestrutura física e a incipiência de recursos pedagógicos que sinalizam carências importantes nos sistemas municipais de ensino em Mato Grosso:

- na existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno e nas instalações e espaço físico adequados à biblioteca, em 83% dos municípios;

- na existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno e na suficiência e diversidade do acervo bibliográfico, em 79% dos municípios;

- nas instalações e espaço físico adequados à biblioteca e na suficiência e diversidade do acervo bibliográfico, em 87% dos municípios;

- na existência e funcionalidade de laboratórios de informática e ciências e na existência de computadores ligados à internet para utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas, em 87% dos municípios;

- na existência e funcionalidade de laboratórios de informática e ciências e na existência de recursos audiovisuais, em 87% dos municípios;

- na existência e conservação de quadras de esportes e na suficiência e diversidade de equipamentos esportivos, em 86% dos municípios;

- na existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitórios e nas instalações físicas gerais, e mobiliário das salas de aula, em 75% dos municípios;

- na existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitórios e na adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos, em 67% dos municípios;

- na existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitórios e na existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos como mapas, jogos, dicionários e brinquedos, em 79% dos municípios;

- nas instalações físicas gerais e mobiliário das salas de aula e na adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos, em 71% dos municípios;

- nas instalações físicas gerais, e mobiliário das salas de aula e na existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos como mapas, jogos, dicionários e brinquedos, em 79% dos municípios;

- na adequação, manutenção e conservação das instalações e equipamentos e na existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos como mapas, jogos, dicionários e brinquedos, em 73% dos municípios;

Ao avaliarmos simultaneamente todos os indicadores da dimensão quatro que foram apresentadas, são localizados com pontuações 1 ou 2, 67 municípios do Estado, ou seja, em 48% dos sistemas municipais de ensino, 11 dos 14 indicadores que avaliam as condições de infraestrutura física e recursos pedagógicos nas escolas sinalizam uma condição nada favorável no sentido de garantir qualquer salto de qualidade na educação municipal de Mato Grosso.

Essas análises certamente não esgotam todas as conclusões possíveis acerca dos dados do diagnóstico PAR, especialmente se estes, da rede municipal, forem cruzados com os dados da rede estadual para articular as ações possíveis nas quatro dimensões do diagnóstico.

Pela estrutura do Instrumento de Campo, ao concluir o diagnóstico da Rede Municipal de ensino de Mato Grosso, o próximo passo seria a construção do Plano de Ações Articuladas para a referida rede. Cabe ressaltar que o chamado PAR do Estado foi elaborado observando apenas as

demandas da Rede Estadual de ensino, e um PAR único, que articulasse as demandas de ambas as redes não teria sido possível antes de agosto de 2008. De toda forma, a SEDUC/MT, por ter participado da elaboração de todos os *Planos* dos municípios durante a fase do diagnóstico PAR, tem condições de articular o atendimento às duas redes, a partir dos dados colhidos junto aos sistemas municipais de ensino e da experiência acumulada no atendimento à rede estadual.

Muito ainda é preciso caminhar para a efetiva articulação entre os sistemas, o que pode ser favorecido pela definição de um Sistema Nacional Articulado de Educação, expectativa do novo PNE. De toda forma, um primeiro *passo de gigante* foi dado, já que um diagnóstico que escancara toda a fragilidade dos sistemas foi assumido publicamente pelos profissionais e gestores da educação e os gestores governamentais dos entes federados.

Vale destacar que o Instrumento de Campo trazia a seguinte informação: “todos os indicadores podem gerar ações, no entanto nem todas são passíveis de financiamento ou apoio técnico do MEC”. Destaque importante, se o Instrumento for visto pelos gestores municipais como um orientador de seus planejamentos futuros, e especificava ainda as demais possibilidades quanto às ações: “contarão com o apoio financeiro do MEC”, “contarão com o apoio técnico do MEC”, “serão executadas diretamente pelo Município” ou “contarão com outras formas de apoio”.

O instrumento traz uma ressalva que, ao mesmo tempo que reconhece seus limites, sinaliza a expectativa de que o planejamento não deve ser finalizado nas questões oferecidas pelos 52 indicadores. Não é demais lembrar que aqueles que receberam pontuações 3, ocorrência expressiva em todo o diagnóstico, significam situações que não podem ser deixadas sem o planejamento de ações e não foram observados na elaboração dos *Planos*, dadas as prioridades estabelecidas pelos demais indicadores com pontuações 1 ou 2.

Para definição de ações apresentava-se um documento chamado *Guia Prático de Ações*, cuja intenção era apenas orientar, cabendo a

proposição de outras ações que os consultores e a equipe técnica local julgassem essenciais para a melhoria da qualidade da educação. Finaliza-se o documento alertando: “O mais importante é definir, em conjunto, a partir do diagnóstico quais serão as ações prioritárias que comporão o PAR” e lembrava que “o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes” (Peter Drucker apud INSTRUMENTO ...).

O convencimento pessoal da importância do Plano de Ações Articuladas não veio do estudo do contexto político ou mesmo da análise dos indicadores, foi o envolvimento na equipe do PAR de Mato Grosso que possibilitou *enxergar o PAR por dentro*, ver as articulações que ele foi capaz de provocar nas pessoas, nos sistemas, nos comportamentos, menos no planejamento de ações e mais na articulação de pessoas, todas com olhos postos em indicadores e temas educacionais, em ideias, com foco de interesse comum na educação de melhor qualidade para o país e em melhores condições de trabalho e carreira para os profissionais da educação.

Quando reunidos os grupos de participantes das equipes locais junto à equipe técnica do PAR, profissionais da educação da SEDUC, da UFMT e dos municípios, era a preocupação com o futuro da educação o único tema. Os participantes algumas vezes até se preocupavam de ter avaliado mal algum indicador que pudesse constranger o gestor, mas o faziam assim mesmo. Os técnicos da SEDUC nos intervalos das reuniões faziam atendimentos orientando às equipes das Secretarias Municipais, a Universidade estava presente arregaçando as mangas para o trabalho e ao mesmo tempo pensando a produção acadêmica sobre o tema, o Ministério da Educação estava lá no interior dos estados, representado pelos instrumentos e equipes constituídas e orientadas para o trabalho. Os participantes se sentiam importantes, como verdadeiramente o são no processo de planejamento da educação, mas nunca haviam sido tratados dessa forma, nunca foram ouvidos.

Ao participar de reuniões no MEC e no FNDE, ou no momento das entrevistas com seus representantes, ou, ao ouvir as falas do Ministro da

Educação, do presidente do FNDE e da Secretária de Educação Básica, pensava nas pessoas que conheci nos municípios, na educação que eles constroem todos os dias, e suas dificuldades. E encontrei mais coerências entre as proposições do PAR, que críticas fazer, do mesmo modo que encontro coerência entre o PDE e o PNE, não conflito. A educação está sempre em construção em um país, a menos que ele não tenha mais nada a aprender e produzir, e com as políticas não seria diferente porque com as transformações sociais, mudam as relações, a política, a economia e tudo o mais, inclusive a educação.

Saberemos somente no futuro, os desdobramentos desse movimento provocado pela elaboração do PAR na história da educação brasileira, e digo a respeito do PAR porque foi na elaboração dele que as pessoas se reuniram, e não pelo PDE ou na assinatura do *Plano de Metas*. E, sem preocupação alguma com o nome dos planos, espero que possamos continuar construindo ações articuladas em busca de maior qualidade na educação, porque o mais importante já começou a acontecer, e mais do que antes, muitos foram envolvidos.

Além da mobilização, outro aspecto fundamental para a concretização das políticas de educação, a questão dos investimentos, passa por um processo de ampliação neste governo, e a partir da aprovação das Emendas Constitucionais N. 53/2006 e 59/2009, outros dispositivos passam a vigorar no país:

- Obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos;
- Fim da Desvinculação de Receitas da União - DRU da educação;
- Obrigatoriedade do “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB”;
- Piso salarial nacional do magistério;
- Fundeb;
- Repartição entre Estados e municípios e abrangência do salário-
educação;

- Ensino fundamental de nove anos;
- Extensão dos programas complementares de livro didático, alimentação, transporte e saúde escolar para toda educação básica;
- PDE/Plano de Metas/PAR.

Nas palavras de Fernando Haddad,

No tempo certo, as novas gerações se debruçarão, com o distanciamento devido, sobre um evento tão cheio de significado histórico quanto a presidência de Lula, suas semelhanças e colossais diferenças, e hão de notar o sentido progressista em que foi reescrito o capítulo consagrado à educação na nossa lei maior (2009).

A instituição do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (Lei N. 11.738, de 16 de julho de 2008) embora não tenha refletido impacto salarial suficiente para colocar a carreira docente como objetivo profissional para jovens brasileiros, garante a correção de distorções absurdas em alguns municípios brasileiros, que por vezes levavam professores a perceber valores inferiores ao salário mínimo.

O fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) corresponde à liberação de 20% do total de receitas da União, possibilitando sua aplicação em finalidades diversas daquelas estabelecidas nas vinculações constitucionais e legais. Com o fim da desvinculação orçamentária se retoma a destinação integral de 18% do arrecadado das Receitas da União à educação, como prevê a Constituição Federal de 1988.

No discurso na abertura da Conferência Nacional de Educação – CONAE⁵⁶ o Ministro observou que “de 2007 até agora foram investidos na educação 5 bilhões de reais”, e, sabe-se, existe ainda a perspectiva de novos investimentos em educação a partir da criação de um fundo com os recursos do Pré-Sal⁵⁷.

⁵⁶ Conferência Nacional da Educação, realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF.

⁵⁷ Pré-sal é uma faixa que se estende por 800 quilômetros entre o Espírito Santo e Santa Catarina, sob o mar, e engloba três bacias sedimentares (Espírito Santo, Campos e Santos). O petróleo encontrado nessa área está a profundidades que chegam a 7 mil metros, abaixo de uma extensa camada de sal que, segundo geólogos, caracteriza petróleo de melhor qualidade (CAMINI, 2009, nota de rodapé).

A CONAE representou um importante acontecimento na vida democrática do País, e faz parte desse novo momento da educação brasileira. O estabelecimento da autonomia dos entes federados vem se constituindo espaço democrático para a construção de políticas públicas. O planejamento na educação vem, desde a definição das diretrizes e bases da educação nacional, se configurando na construção dos planos estaduais e municipais do país. O PDE propôs na elaboração do PAR articular as ações em todos os níveis e modalidades de ensino da Educação Básica pública no Brasil, usando o planejamento como ferramenta estratégica para a gestão dos sistemas.

Para Gadotti, o projeto educacional não está separado do projeto de nação que queremos,

Um plano de desenvolvimento da educação não pode ser “setorial”, isto é, estar separado de um **projeto de desenvolvimento nacional**, como, também, não pode subordinar-se, simplesmente, às suas metas econômicas. E não se trata, também, de afirmar, idealisticamente, que a educação por si só, pode erradicar a pobreza (2008, p. 38).

Nem para o Ministro Fernando Haddad,

Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes (BRASIL-MEC, s.d, p. 7).

Em alguns municípios de Mato Grosso, e provavelmente em outros estados, “a escola é o único equipamento público ao qual a população empobrecida tem acesso. Construí-la com qualidade para todos significa buscar a garantia dos direitos humanos e da consolidação da democracia em nosso país” (GADOTTI, prefácio a Bordignon, 2009).

Se os dados estão disponíveis, se indicadores são oferecidos, é possível, no exercício de análise e reflexão, refutá-los, contestá-los e até mesmo superá-los, mas não desconsiderá-los, dados oficiais que são nos planejamentos educacionais. Aprender a lidar com essas informações pode

ser extremamente vantajoso para que os gestores educacionais efetivem a melhoria da qualidade da educação em seus âmbitos de competência.

Tanto a efetividade quanto a validação do PAR como ferramenta de planejamento para a articulação de ações, ocorrerá, na medida em que os resultados da implementação demonstrarem ter acertado nas apostas feitas. As fragilidades podem ser superadas, o diagnóstico pode ser ampliado e as correções poderão ser buscadas, mas de fato, se na formulação do novo PNE o planejamento articulado de algum modo puder ser observado, ainda que os decretos sejam anulados, terá ficado para além do diagnóstico e das ações a mais importante contribuição do PAR.

O diagnóstico apenas reflete o que temos; o prédio construído, mas precisando de manutenção, as carteiras bem ou mal conservadas e os professores, com a formação que lhes foi proporcionada no ensino superior dentro do mesmo sistema educacional, que mais tarde se ressentem dos alunos mal preparados na educação básica. Já o planejamento é o que queremos, mas o que temos é base para o que queremos e não pode ser desconsiderado. Precisa-se reconhecer como se chegou a essas condições para que se possa superá-las, para reconhecer o que lhe cabe; a formação necessária para os professores, as adaptações aos prédios já existentes e a construção de novos. Porque, quando as condições mais elementares que faltam à educação brasileira hoje forem superadas, de fato poderemos discutir qualidade na educação do país.

Ao analisar os limites do PAR, e é desejável que uma política seja avaliada em todas as fases, não podemos esquecer que o monitoramento está ainda em processo, assim como o acompanhamento e, além disso, que o PAR dos municípios será em breve aberto à revisão. Ou seja, estamos tratando da implementação de uma política em processo, e se a avaliação for a necessidade de modificações, as contribuições podem ser ainda implantadas na política, contribuindo com seus resultados, objetivo comum a todos.

A ideia da implementação como sendo "a formulação em processo" pode trazer importantes contribuições para o esforço de acompanhamento e controle. De fato, nem sempre todas as decisões

relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina formulação. E, na verdade, existem diversas razões para que estas decisões sejam adiadas para a fase da implementação (RUA apud CAMINI, 2009, p. 25).

Sendo esse o aspecto positivo do processo de implementação de uma política, outro, precisa ser considerado,

nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como "a formulação em processo". Isto tem consequências: entre outras, os próprios objetivos da política, e os problemas envolvidos, não são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo, à medida que o processo avança. Além disso, se há políticas que possuem características de "programas" – com objetivos e recursos definidos claramente – outras não possuem tais características, sendo muito menos claras, inclusive quanto aos seus limites (RUA apud CAMINI, 2009, p. 24).

Quanto ao que ainda pode ser feito dentro desta política, exemplo claro fica na criação da Plataforma Freire, ao se perceber que a dimensão da Formação de Professores e dos Profissionais de Serviços e Apoio Escolar não conseguiu estabelecer um diagnóstico preciso das demandas a serem atendidas. Nesse sentido, caberia mais à Secretaria Estadual de Educação coordenar um processo paralelo de avaliação dessas demandas junto às Secretarias Municipais, defendendo que outros indicadores e ações poderiam ser discutidos para garantir melhores condições na busca da melhoria da qualidade da educação, objetivo último de todo esse processo, e que demanda acompanhamento e avaliação que qualifique também a política governamental. Como se vê, o trabalho com o PAR depende ainda de muitas ações a articular.

É por compreender desta forma o contexto atual da educação no Brasil que a observação das políticas foi definida a partir da legislação vigente e das ações efetivadas, na busca de concretizar o que está estabelecido na Constituição Federal com a autonomia e responsabilização dos entes federados por seus sistemas de ensino, na LDB com o regime de colaboração, e no PNE com a obrigatoriedade da União no acompanhamento e avaliação dos sistemas de ensino. Ao restringir as discussões a esse recorte temporal, entende-se que se essas ações não podem em definitivo garantir a

melhoria na qualidade da educação básica do país, ao menos garantem que aspectos importantes para esse fim estão sendo avaliados, na organização da estrutura que permite que a gestão educacional seja democrática, que os aspectos da formação de professores e demais profissionais de ensino sejam garantidos, assim como seus planos de carreira, e que sejam revistas as práticas pedagógicas e de avaliação nos sistemas municipais de ensino, e ainda, que as condições de infraestrutura sejam garantidas. E mais, tudo isso articulado entre os sistemas estaduais e municipais da educação básica, com apoio técnico e financeiro da União, envolvendo a comunidade, indicando formas de controle social, e publicizando suas ações. Essa é a educação que o PAR propõe planejar e acompanhar.

A educação no Brasil nunca foi carente de excelentes ideias de articulação, mas carecia de ações que de fato promovessem as ideias à condição de serem implementadas. O regime de colaboração já estava proposto desde 1988. Àqueles que sempre idealizaram as articulações e a colaboração, sem os quais não estaria preparado o caminho para o que hoje é possível, em nome do PAR, agradeço. O primeiro passo foi dado.

OBRAS CONSULTADAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. **Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742008000300012&script=sci_arttext>. Acesso em 09 nov. 2009.

ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/const_%20sae.pdf>. Acesso em 25 abr. 2010.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. - Brasília: UNESCO, 2010.

ANDRADE, R. O. Bernardes de; AMBONI, N. **Gestão de cursos de administração: metodologias e diretrizes curriculares**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

ARROYO, Miguel G. **Repolitizar as análises do estado e das políticas educativas**. Anais do XV ENDIPE: Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: políticas e práticas educacionais, Belo Horizonte, 2010.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. - Campinas, SP: Autores Associados, 2004. - (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; vol. 56)

BAUER, Carlos. et al. **Políticas educacionais e discursos pedagógicos**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

BORDIGNON. Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2009.

_____. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 23 jul. 2009.

_____. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro 2006.** Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 09 nov. 2009.

_____. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 30 abr. 2010.

_____. **Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968.** Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5537.htm>>. Acesso em 09 nov. 2009.

_____. **Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 nov. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm>. Acesso em: 08 out. 2009.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 21 jul. 2009.

_____. **Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001.** Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 30 abr. de 2008.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 03 mai. 2008.

_____. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm> Acesso em: 30 abr. 2010.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE n.º 29, de 20 de junho de 2007**. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/r29_20062007.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2009.

_____. **Mensagem n. 9, de nove de janeiro de 2001**. Veto parcial ao Projeto de Lei n. 42, de 2000 (n. 4.155/98 na Câmara dos Deputados) que *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm>. Acesso em 19 out. 2009.

_____. Ministério da Educação. **Instrumento de Campo**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>>. Acesso em: 30 de abr. de 2010.

_____. _____. **Documento Referência da CONAE**. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/doc_base_conae_revisado2.pdf>. Acesso em: 30 de abr. de 2010.

_____. _____. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>>. Acesso em: 02 de Maio de 2008.

_____. _____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Decreto n° 6.094**, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 30 de Abr. de 2008.

_____. _____. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2009.

_____. _____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2009.

_____. _____. **Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Decreto n° 6.755**, de 29 de janeiro 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 30 de Abr. de 2010.

_____. **Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009**, <http://conae.seduc.mt.gov.br/texto_CNE_PNE.pdf>. Acesso em: 07 out. 2009.

_____. MEC/INEP. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo (Rede Municipal)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. MEC/INEP. **Portaria nº 931, de 21 de março de 2005 - Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/legislacao.htm>>. Acesso em: 05 de Maio de 2008.

BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. et. al. **Globalização e Educação: perspectivas críticas**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2004.

CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. UFRGS-PPGE, Porto Alegre, 2009. Tese de doutorado.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um Plano Nacional de Educação: Nacional, Federativo, Democrático e Efetivo**. Texto elaborado para o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, em março de 2009, disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=132061>. Acesso em: 7 out. 2009

DEMO, Pedro. **Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo, Xamã, 2001.

_____. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 Abr. 2008.

FERREIRA, N. S. C. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. - 6. ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. et. al. **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. - (Coleção educação contemporânea)

FURASTÉ, P. A. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Explicitação das Normas da ABNT**. – 15 ed. – Porto Alegre, s.n., 2009.

GADOTTI, Moacir. **Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

_____. **Educação e Constituição**. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2628:educacao-e-constituicao-artigo-de-fernando-haddad&catid=50&Itemid=100017>. Acesso em: 25 abr. 2010.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

IANNI, Octavio. **Globalização: novo paradigma das ciências sociais**. Estud. av., São Paulo, v. 8, n. 21, Aug. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 Apr. 2010

KRAWCZYK, Nora. A Construção Social das Políticas Educacionais no Brasil e na América Latina. In: **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**/organizadores Nora Krawczyk, Maria Malta Campos, Sérgio Haddad. – Campinas, SP: Autores Associados, 2000 – (Coleção educação contemporânea)

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. **Lei Complementar 49, de 1.º de outubro de 1998**. Dispõe sobre a instituição do Sistema de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá, 1998.

O MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. **A Reconstrução Educacional no Brasil – ao povo e ao governo**. 1932. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em 09 nov. 2009.

OLIVEIRA, D. A. et. al. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 8. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política Educacional: Impasses e Desafios**. São Paulo, Cortez, 1998.

_____. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica**. Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 abr. 2008.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 abr. 2008.

PINTO, Umberto de Andrade. **Os desafios da escola pública contemporânea**. Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 17, n. 30, p. 89-103, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.revistadafaeeba.uneb.br/anteriores/numero30.pdf>>. Acesso em 31 out. 2009.

SAVIANI, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC**. Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300027&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 Abr. 2008.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 2. ed. rev. e ampl. - Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção educação contemporânea).

_____. **PDE – Plano e Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. – Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (coleção Polêmicas do nosso tempo; vol. 99)

SILVA, C. C.; GIL, I-Juca-Pirama C.; DI PIERRO, M. C. **Política Educacional no Brasil: Avaliando o Primeiro Ano do FUNDEF**. Ação Educativa. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/textos06.doc>>. Acesso em: 19 out. 2009.

SILVA, R. C. R. ; SILVA, M. G. M. **Formação de professores: análise do PDE em tempos de reformas na educação e na economia mundial**. In: IV Simpósio Internacional O estado e as políticas educacionais no tempo presente. Uberlândia: UFU, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Instituto de Educação. **Projeto de Pesquisa: Acompanhamento e avaliação do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação no Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, 2007.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)