

PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS EM
MUNICÍPIOS
BRASILEIROS

Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador

Editora Executiva

Prof.ª. Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida – Unoesc/Unicamp

Conselho Editorial Educação Nacional

Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani – USP

Prof.ª. Dra. Anita Helena Schlesener – UFPR/UTP

Prof.ª. Dra. Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira – Unicamp

Prof. Dr. João dos Reis da Silva Junior – UFSCar

Prof. Dr. José Camilo dos Santos Filho – Unicamp

Prof. Dr. Lindomar Boneti – PUC / PR

Prof. Dr. Lucidio Bianchetti – UFSC

Prof.ª. Dra. Dirce Djanira Pacheco Zan – Unicamp

Prof.ª. Dra. Maria Eugenia Montes Castanho – PUC / Campinas

Prof.ª. Dra. Maria Helena Salgado Bagnato – Unicamp

Prof.ª. Dra. Margarita Victoria Rodríguez – UFMS

Prof.ª. Dra. Marilane Wolf Paim – UFFS

Prof.ª. Dra. Maria do Amparo Borges Ferro – UFPI

Prof. Dr. Renato Dagnino – Unicamp

Prof. Dr. Sidney Reinaldo da Silva – UTP / IFPR

Prof.ª. Dra. Vera Jacob – UFPA

Conselho Editorial Educação Internacional

Prof. Dr. Adrian Ascolani – Universidad Nacional do Rosário

Prof. Dr. Antonio Bolívar – Facultad de Ciencias de la Educación/Granada

Prof. Dr. Antonio Cachapuz – Universidade de Aviero

Prof. Dr. Antonio Teodoro – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Prof.ª. Dra. Maria del Carmen L. López – Facultad de Ciencias de La Educación/Granada

Prof.ª. Dra. Fatima Antunes – Universidade do Minho

Prof.ª. Dra. María Rosa Misuraca – Universidad Nacional de Luján

Prof.ª. Dra. Silvina Larripa – Universidad Nacional de La Plata

Prof.ª. Dra. Silvina Gvirtz – Universidad Nacional de La Plata

Alda Maria Duarte Araújo Castro
Marcelo Pereira Soares da Silva
Vera Lúcia Jacob Chaves
(organizadores)

PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS EM
MUNICÍPIOS
BRASILEIROS

MERCADO®
LETRAS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Plano de ações articuladas em municípios brasileiros / Alda Maria Duarte Araújo Castro, Marcelo Pereira Soares da Silva, Vera Lúcia Jacob Chaves (organizadores). – Campinas, SP : Mercado de Letras, 2019. – (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador / coordenação Maria de Lourdes Pinto de Almeida)

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-7591-503-5

1. Avaliação educacional – Brasil 2. Gestão educacional 3. Municípios – Brasil 4. Política educacional 5. Plano de Ações Articuladas (PAR) 6. Prática pedagógica 7. Professores – Formação 8. Qualidade do ensino I. Castro, Alda Maria Duarte Araújo. II. Silva, Marcelo Pereira Soares da. III. Chaves, Vera Lúcia Jacob. IV. Almeida, Maria de Lourdes Pinto de. V. Série.

19-24228

CDD-372.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Política educacional 379.81

capa e gerência editorial: Vande Rotta Gomide

foto: Marina Meirelles Gomide

preparação dos originais: Editora Mercado de Letras

revisão final dos autores

bibliotecária: Iolanda Rodrigues Bode – CRB-8/10014

apoio institucional:

Obeduc, Capes

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:

© MERCADO DE LETRAS®

VR GOMIDE ME

Rua João da Cruz e Souza, 53

Telefax: (19) 3241-7514 – CEP 13070-116

Campinas SP Brasil

www.mercado-de-lettras.com.br

livros@mercado-de-lettras.com.br

1ª edição

2019

IMPRESSÃO DIGITAL

IMPRESSO NO BRASIL

Esta obra está protegida pela Lei 9610/98.
É proibida sua reprodução parcial ou total
sem a autorização prévia do Editor. O infrator
estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
<i>Marília Fonseca</i>	

capítulo 1

O DESAFIO DE CONSTRUIR CONHECIMENTOS EM EDUCAÇÃO: O PAR COMO CAMPO DE PESQUISA	17
<i>Alda Maria Duarte Araújo Castro, Marcelo Pereira Soares da Silva e Vera Lúcia Jacob Chaves</i>	

capítulo 2

A GESTÃO DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO: ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS EM MUNICÍPIOS DO RN E PA	55
<i>Maria Goretti Cabral Barbalho e Ana Paula Batista da Silva Brito</i>	

capítulo 3

PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO PA, RN E MG E SUAS INTERFACES COM O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR	79
<i>Dalva Valente Guimarães Gutierrez, Lucia de Fatima Valente e Rute Régis de Oliveira da Silva</i>	

capítulo 4	
PLANEJAMENTO ENQUANTO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM RIACHUELO/RN	111
<i>Daniela Cunha Terto e Alda Maria Duarte Araújo Castro</i>	
capítulo 5	
A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM ESCOLAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE BELÉM E O PLANO DE AÇÃO ARTICULADAS.	139
<i>Valéria Silva de Moraes Novais e Vera Lúcia Jacob Chaves</i>	
capítulo 6	
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR/2007-2011): CONSEQUÊNCIAS NA IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE.	181
<i>Gilmar Barbosa Guedes, Gírliany Santiago Soares e Lorena Sousa Carvalho</i>	
capítulo 7	
O REGIME DE COLABORAÇÃO E AS PARCERIAS EM AÇÕES DE FORMAÇÃO DOCENTE INICIAL DE PROFESSORES NO PAR: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS EM MUNICÍPIOS DO PARÁ E RIO GRANDE DO NORTE	215
<i>Francisca Edilma Braga Soares Aureliano, Tayanne de Fátima Almeida Tabosa dos Reis e Odete da Cruz Mendes</i>	
capítulo 8	
O PAR E A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS NO RIO GRANDE DO NORTE E NO PARÁ.	251
<i>Arlete Maria Monte de Camargo e Maria Aparecida de Queiroz</i>	

capítulo 9	
AÇÕES DO PAR (2007-2011) NA PROMOÇÃO DAS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS: EXISTÊNCIA DE COORDENADORES E REUNIÕES PEDAGÓGICAS NAS ESCOLAS	273
<i>Luciane Terra dos Santos Garcia,</i> <i>Luís Fernando Palheta e</i> <i>Sangelita Miranda Franco Mariano</i>	
capítulo 10	
DA AVALIAÇÃO EXTERNA À AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM: DIÁLOGOS NECESSÁRIOS.	301
<i>Maria Simone Ferraz Pereira,</i> <i>Gilneide Maria de Oliveira Lobo e</i> <i>Maria Edilene da Silva Ribeiro</i>	
capítulo 11	
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO À INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS EM REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO PARÁ E RIO GRANDE DO NORTE	333
<i>Arécia Susã Morais,</i> <i>Laurimar de Matos Farias e</i> <i>Magna França</i>	
SOBRE OS AUTORES	365

PREFÁCIO

Este livro, que tenho o prazer de prefaciar, apresenta resultados da pesquisa produzida em rede titulada “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”, a qual fora realizada por educadores das universidades federais desses estados. O objetivo foi examinar os desafios enfrentados pelos municípios no processo de execução do PAR, proposta de planejamento educacional concebida no âmbito do Ministério da Educação em 2007 cujo objetivo é estimular os municípios brasileiros a tomarem a si a tarefa de planejar a educação básica.

Ao ser executado em mais de cinco mil municípios, o PAR se configura como um plano de Estado e se constitui como uma atividade política e técnica. Ainda que em primeira instância atenda aos interesses políticos do Estado, não se pode negar que ele é uma forma concreta de definir valores e benefícios a serem distribuídos para a sociedade, abarcando também a tarefa precípua de apresentar os meios e procedimentos para sua consecução, o que o leva a assumir ainda um caráter racional e técnico. No processo de consolidação de longo prazo, contudo, um plano é pressionado pelo dinamismo do real, que altera as condições financeiras, técnicas e administrativas locais e regionais, além de estar sujeito à interferência de disputas políticas decorrentes de práticas clientelistas por parte

de determinados grupos que se apoderam do poder local. Para fazer valer suas propostas políticas em meio a essas tensões, o Estado leva consigo a responsabilidade de interagir com os entes federados para estabelecer uma estratégia de colaboração mútua e resguardar o sucesso do plano.

Observado o processo de planificação a partir de uma perspectiva histórica, um plano de Estado não está imune às tensões políticas e econômicas que eclodem no âmbito internacional. No período pós-Segunda Guerra Mundial, foi instituído o sistema internacional, composto por inúmeras entidades multilaterais que integram a ONU, as quais se voltaram para assessorar o planejamento estatal dos países membros, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento. O planejamento estatal passou a ser pré-requisito para que os governos tivessem acesso à assistência técnica e aos créditos de organismos internacionais. Apesar de abrigar os países membros, o sistema resguarda a hegemonia dos que detêm as melhores condições políticas e financeiras. Por meio de seus projetos de assistência técnica e financeira, as entidades afiliadas estabelecem regras e normas para os Estados-membros e ajustam os governos e economias nacionais ao modo de ser do sistema capitalista vigente.

Além das dificuldades decorrentes das tensões exógenas, o planejamento estatal brasileiro, no período republicano, sofreu com as suas próprias contradições políticas, resultantes da oscilação entre governos de feição autoritária e democrática. Privilegiou-se ora o planejamento centralizado, no qual o Estado é a instância única que toma decisões sobre as diretrizes políticas que regerão a sociedade. Em algumas fases mais democráticas, o planejamento que transcorreu como uma atividade técnica e política capaz de organizar ações para atender às necessidades essenciais da população, no qual o Estado atua como entidade representativa da sociedade.

No campo educacional, a sociedade lutou para se organizar e ganhar espaço de participação no processo de planejamento.

Um exemplo ocorreu na década de 1930, quando os educadores pioneiros lançaram as bases de um plano de educação sob o amparo da Constituição de 1934, que lhes assegurou esse direito. O plano foi malgrado pela instauração do Estado Novo, sob a direção ditatorial do governo Vargas.

Até a década de 1940, houve algumas tentativas de planificação que se restringiram a formular instrumentos técnicos para adequar o orçamento às prioridades da área econômica.

O planejamento de Estado ganhou espaço nos governos democráticos de Kubitschek e Goulart (1956-1963). Os educadores brasileiros, neste período, lograram estabelecer um diálogo com o governo e a sociedade notadamente quando foram realizadas as conferências latino-americanas organizadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) com o objetivo de traçar diretrizes e metas para a educação de países da região. As conferências disseminaram as teorizações do Capital humano, segundo o qual o desenvolvimento dos recursos humanos pelo sistema educacional era um requisito essencial para o crescimento econômico dos países. A educação almejada na época deveria, portanto, produzir competências técnicas para o trabalho.

Os educadores brasileiros, com suporte dos intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), contrapunham-se, no entanto, a essas formulações e, ainda, recusavam as metas educacionais de cunho genérico que as conferências estabeleceram para os países da região. Os planos de educação do Brasil elaborados no início dos anos sessenta, com participação de Anísio Teixeira, apresentavam diretrizes mais inclusivas e ajustavam as metas quantitativas à realidade brasileira.

Os educadores reivindicavam, ainda, um planejamento unificado para a educação básica. Entendiam que a responsabilidade administrativa e financeira para a oferta desse nível de ensino era repartida entre as esferas administrativas federal, estadual e municipal, o que fragmentava a desejada unidade nacional. Os planos, portanto, deveriam assegurar a unidade mediante um regime

de colaboração entre essas esferas da federação. Essa proposta, guardadas as devidas condições históricas, seria retomada na Constituinte de 1988.

Com o estabelecimento dos governos militares pelo golpe de Estado de 1964, os planos dos educadores foram mais uma vez descartados. A agenda educacional passou a compor os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs). A agenda educacional absorveu a visão economicista da educação, disseminada nos fóruns internacionais, fomentada pela tecnoburocracia que se estabeleceu na gestão pública. Técnicos da Agência Internacional para o Desenvolvimento (USAID) ampliaram a sua participação no planejamento educacional, inclusive compondo a equipe do Ministério da Educação que elaborou a Lei nº 5.692/1971, instituindo o ensino profissionalizante obrigatório no nível médio. A intenção primeira era preparar trabalhadores para fortalecer o protagonismo do Estado na área produtiva. Na década de 1970, ante o afastamento da Usaid, o Banco Mundial passou a colaborar com o Ministério da Educação. Por meio de acordos financeiros, o banco garantiu sua influência na definição da agenda educacional, inclusive, definindo modalidades de planejamento estratégico para as escolas fundamentais.

O planejamento estatal brasileiro foi efetivamente institucionalizado na Constituição de 1988, que estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual (PPA) para cada gestão governamental. O primeiro PPA foi elaborado no governo de Collor de Mello, sendo descartado em menos de dois anos pela destituição do presidente.

Coube ao presidente Fernando Henrique Cardoso a execução dos PPAs para as duas gestões de seu governo (1995-2002). Sob a influência da onda neoliberal, o governo centrou-se no objetivo de garantir a racionalidade da gestão pública, mediante a chamada gestão por resultados, integrando plano, orçamento, gerenciamento e avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal. Para a conclusão do processo, foi acelerado o Programa

Nacional de Desestatização, responsável pela privatização e concessão de serviços públicos à iniciativa privada. O Banco Mundial intensificou a sua participação no processo de ajuste econômico e de reestruturação da gestão pública. No campo da educação, sua colaboração deu-se por intermédio de um acordo técnico-financeiro com o Ministério da Educação para o desenvolvimento do ensino fundamental (Fundescola) cuja ideia-força centrava-se na participação da escola em seu próprio financiamento por meio de parcerias com ONGs, empresariado e comunidade. O objetivo era liberar o Estado dos custos educacionais, como demandava a cartilha neoliberal.

Em 2003, assumiu o governo do País o presidente Lula da Silva. Seu primeiro plano de governo, Brasil Para Todos (2004-2007), assumiu o objetivo de promover o desenvolvimento com justiça social a partir da construção de amplos consensos sociais. A educação ganhou mais força em seu segundo mandato (2005-2010), com instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR), cujo objetivo precípua era estimular o planejamento no âmbito municipal com o apoio de assistência técnica e financeira. A expectativa era que o PAR compensasse a fragilidade operacional, financeira e política dos entes federados e que o plano se projetasse para o futuro como exemplo de bom planejamento escolar. Frente a essa proposta, o PAR mereceu a adesão de mais de cinco mil municípios brasileiros.

Ao ser colocado em prática por cerca de uma década, o PAR vem sendo objeto de debates acadêmicos a respeito da sua efetividade para a educação fundamental, notadamente a partir do reconhecimento de que um plano de envergadura nacional pode ser afetado pelas condições diferenciadas que afetam os entes, notadamente os mais fragilizados e mais dependentes da assistência técnica e financeira da União.

Outro fato que alimenta o debate é a permanência de práticas introduzidas por governos anteriores que ainda se fazem presentes na gestão do ensino fundamental e colidem com as diretrizes do PAR. Entre elas, chama atenção a dificuldade das escolas em se

desfazem de algumas práticas próprias do modo gerencial de planejar e executar as ações disseminado pelo Fundescola, ainda que o acordo internacional que o gerou já tenha sido encerrado em 2010. A própria mensuração da qualidade do ensino, aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) evidencia uma estreita associação do MEC com orientações de âmbito internacional, visto que o conceito de qualidade da educação fundamental se atrela à mensuração estatística da OCDE.

A despeito dessas limitações, a própria continuidade do PAR no período de três gestões governamentais atesta a sua legitimidade política, tanto para a União quanto para os entes municipais. Durante esse período, o PAR tem obtido êxito relativo na execução dos seus objetivos. Ainda que a colaboração financeira do governo seja pequena em face da demanda dos municípios, não se pode negar que já se constitui num empenho para impelir a elaboração dos planos municipais de educação e a concretização de ações previstas no PAR para melhoria do ensino escolar.

Em 2014, a educação brasileira foi agraciada com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). Em sua meta 20, o mesmo estabelece a ampliação do investimento público em educação de forma a atingir 7% do PIB em 2019 e 10% do PIB em 2024. Essa proposta encontra-se num limbo político ante as tensões geradas pelo golpe de Estado que afastou, em 2016, a presidenta eleita e a substituiu por uma equipe que se opõe à política social iniciada nos governos de Lula da Silva. Se a meta tivesse sido executada, o planejamento estadual e municipal ganharia fôlego e o PAR poderia ser o instrumento para materializá-lo.

Os artigos que compõem a coletânea constituem prova inequívoca do esforço acadêmico dos pesquisadores para dar a conhecer o PAR em sua manifestação empírica. Assim, os autores discutem como se processa a sua gestão em âmbito municipal, dando ênfase ao objetivo central do plano, de assegurar o inter-relacionamento entre os entes federados; analisam as ações e as estratégias empreendidas pelas secretarias de educação e as

escolas para incitar a gestão democrática; examinam os processos pedagógicos e de capacitação dos docentes e demais profissionais da escola; investigam como se dá o processo de avaliação externa e a sua relação com a avaliação da aprendizagem.

Tendo como campo investigativo três regiões brasileiras, a pesquisa foi capaz de desvelar a execução das diferentes dimensões que compõem o PAR em sua diversidade cultural, política e financeira. Sendo executada em rede, foi possível submeter os fatos empíricos ao escrutínio de pesquisadores de três universidades federais, o que, sem dúvida, propiciou que a análise fosse enriquecida pela ampliação da visão teórica e analítica. Esta coletânea, por certo, constituirá uma fonte de pesquisa e de inspiração para estudantes e professores que almejem dar continuidade a esse campo de investigação.

Profa. Dra. Marília Fonseca