

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE: PRETEXTOS, PROPOSIÇÕES E O CONTEXTO DA PRÁTICA PEDAGÓGICA E CURRÍCULO

Cibele Maria Lima Rodrigues¹

Resumo

Nesse artigo são apresentados resultados de uma pesquisa quali-quantitativa de avaliação do Plano de Ações Articuladas, realizada no Nordeste do Brasil, utilizando a abordagem do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe. O texto do Guia de Ações do PAR (em sua primeira fase) reflete e refrata diferentes influências: os princípios republicanos, as pressões dos parâmetros internacionais e reivindicações dos movimentos sociais. O PAR se alinha ao PDE na tentativa de tornar exequível o Plano Nacional de Educação (2001-2011), a partir da ótica do regime de colaboração e da lógica de planejamento, presente na gestão de Lula a partir do discurso do desenvolvimento social. As proposições relativas ao currículo incluem uma perspectiva interdisciplinar, no entanto, o PAR está diretamente atrelado ao IDEB que prioriza os conteúdos de Português e Matemática. Enquanto 67% dos gestores afirmaram que a temática da cultura afro-brasileira está inserida nos conteúdos programáticos, a preparação para a Prova Brasil foi identificada por 95% dos gestores. No texto do Guia de Ações do PAR e nas respostas dos sujeitos é possível perceber diferentes influências que constituem o atual Ciclo de Políticas, quais sejam, os princípios republicanos, as pressões por resultados e a inclusão de conteúdos reivindicados pelos movimentos sociais.

Palavras-chaves: Política educacional, educação básica, Plano de Ações Articuladas

Abstract

In this article are presented results of a qualitative and quantitative evaluation research of Articulated Actions Plan, made in the Northeast of Brazil, using the approach of Cycle of Policies from Ball and Bowe. The text of the PAR Action Guide (in its first phase) reflects and refracts different influences: the republican principles of the international pressures and demands of social movements. The PAR aligns the PDE in trying to make feasible the National Education Plan (2001-2011), from the perspective of collaborative planning and logic present in the Lula government from the discourse of social development. The proposals relating to the curriculum include an interdisciplinary perspective, however, the PAR is directly linked to IDEB that prioritizes the contents of Portuguese and Mathematics. While 67% of managers said that the subject of african-Brazilian culture is embedded in the syllabus, preparing for the Test Brazil was identified by 95% of managers. In the text of the PAR Action Guide and the responses of the subjects you can see different influences that constitute the current cycle policies, namely, republican principles, the pressure for results and inclusion of content claimed by social movements.

Key words: Educacional policy, basic education, Articulated Actions Plan.

¹ cibele.rodrigues@fundaj.gov.br. Pesquisadora Fundação Joaquim Nabuco

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo discutir a articulação entre o que propõe o PAR, em termos de políticas curriculares (em seu sentido amplo) e como algumas das questões apresentadas estão sendo percebidas por diferentes atores envolvidos na educação. Mais especificamente será feita uma análise do texto do PAR (especificamente o Guia de Ações na sua primeira fase) e ainda elementos do contexto da prática (na percepção dos atores sociais).

A pesquisa se situa no debate sobre avaliação e análise de políticas públicas, em particular, da subárea de políticas educacionais, inscrevendo-a na perspectiva *do ciclo de políticas*, de Stephen Ball (2001; 2009), que enfatiza a importância da formação do discurso e da “reconceptualização dos efeitos das orientações oficiais e político-econômicas sobre as práticas”, destacando o papel da interpretação ativa que os profissionais fazem do discurso oficial em suas práticas concretas.

Estamos pressupondo que existe uma imbricação entre o que está acontecendo nas escolas e as mudanças nos marcos regulatórios, nas formas de financiamento, nos documentos que prescrevem as diretrizes para formação de professores e avaliação, nas formas de controle, na relação entre as diferentes instâncias de governo (LOPES, 2004 p.110). A política curricular, nessa perspectiva, é constituída do conhecimento escolar: “um conhecimento construído simultaneamente para a escola (em ações externas à escola) e pela escola (em suas práticas institucionais cotidianas)” (LOPES, 2004 p111). Como também a política curricular está enredada nas relações de poder e disputas de concepções e códigos culturais.

Segundo Rosangela Carvalho (2010b), se a política curricular da educação básica produz o currículo, enquanto matriz disciplinar no qual se desenvolve um discurso pedagógico. Mas essa política envolve diversos atores sociais implicados em procedimentos de controle, seleção, organização e redistribuição.

Assim, a política curricular é concebida não apenas a partir das prescrições nos textos oficiais, mas também dos sentidos assumidos nas práticas que podem ser de concordância ou de resistência às diretrizes centrais. De um lado, estão os formuladores das políticas cobrando resultados e de outro, os educadores criticando os governos por produzirem políticas que as escolas não conseguem implantar, ambos mediados pelas interpretações e práticas possíveis. Embora existam várias formas de coerção e de convencimento, o poder central não pode controlar todos os sentidos e interpretações sobre a política, mesmo que tentam restringir essas leituras. Na prática, alguns elementos são mais valorizados que outros e há sempre uma margem para ressignificações. Sendo assim, é preciso compreender tanto a seleção que é feita pelos órgãos estatais quanto os sentidos produzidos nas escolas.

Partindo dessa concepção, vamos apresentar alguns dados da pesquisa realizada pela equipe da Coordenação de Estudos Educacionais da Fundaj em municípios considerados de atendimento prioritário pelo Ministério da Educação, para realização do PAR, no âmbito do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, instituído em 2007. O estudo possuiu duas fases: qualitativa (em quatro municípios) e outra quantitativa (em 264 municípios dos nove estados da região Nordeste)². Esses municípios foram considerados prioritários por terem tido os mais baixos IDEBs em 2007. Foram ouvidos secretários municipais de educação, representantes do conselho municipal, diretores e pais.

² A pesquisa foi desenvolvida pela equipe de pesquisadores da Coordenação Geral de Estudos Educacionais da Fundação Joaquim Nabuco (Recife).

Na fase qualitativa foram escolhidos quatro municípios: Cametá, no Pará; Bom Conselho em Pernambuco; Itabaiana, em Sergipe; Juazeiro, na Bahia. Na fase quantitativa foram usados os parâmetros definidos por Babbie (2003), uma amostra aleatória a partir do universo dos 793 municípios de menor IDEB³ na região Nordeste (FUNDAJ, 2011) se aplicaram critérios de estratificação por estado e porte. Escolheu-se a Amostra Aleatória Estratificada Proporcional (AAEpr).

Situando a abordagem do Ciclo de Políticas

O estudo utilizou a abordagem teórica do Ciclo de Políticas proposta por Ball (2006) que vem sendo difundida e explicitada por Mainardes (2006). A ideia de ciclo advém da ciência política, no âmbito dos estudos de avaliação de políticas e programas. Nessa perspectiva de ciclo, as políticas públicas são compostas por etapas que se retroalimentam: planejamento, execução e avaliação. Nesse modelo, a “avaliação envolve a análise de programas ou políticas, em termos de seu nível de desempenho” (SCHNEIDER, 2010 p.318). A avaliação está relacionada com a identificação do que acontece na execução das políticas e programas.

Segundo Baptista e Rezendo (2011), a análise de ciclo supõe a divisão heurística em fases que explicam o processo da política pública. Segundo as autoras (idem), esse modelo evoluiu ao longo do tempo, chegando ao que foi elaborado por Howlett e Ramesh, envolve cinco etapas, quais sejam: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Seguindo essa lógica processual o esquema teórico-metodológico de Ball envolve as seguintes “fases”: (1) o contexto da influência; (2) contexto da produção de textos; (3) contexto da prática; (4) contexto dos resultados; (5) contexto de estratégia política. Embora tenha o mesmo número de etapas, elas não são correspondentes, pois para Ball, no (2) contexto da produção de textos já existe uma imbricação entre (2) formulação e (3) decisão. A avaliação para Ball é dividida em dois momentos: o (4) contexto dos resultados e o da (5) estratégia política. O contexto dos resultados consiste na análise dos efeitos da política em relação à justiça e igualdade. E por último, o contexto da estratégia política, que envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

Uma diferença em termos epistemológicos é que no campo da avaliação de políticas, em seu sentido estrito, há uma tendência para estudos com foco nos resultados e desempenho das políticas, inclusive com estudos mais relacionados às ciências econômicas que se preocupam com “eficácia, efetividade e eficiência” (ARRETCHE, 1998). De uma forma geral, os estudos de avaliação visam ampliar a compreensão de como e em que medida os objetivos estabelecidos por uma política ou programa estão sendo atingidos (SILVA et.al., 1999 p. 136). Muito embora, estudos recentes apontem que há uma complexidade nas relações políticas que vai além da simples relação de causa e efeito. Há uma busca por explicações sobre as causas dos programas e políticas não seguirem rigorosamente o que foi previsto pelos formuladores. Silva e Melo (2000) apontam algumas hipóteses para os programas não

³ Escolheu-se a Amostra Aleatória Estratificada Proporcional (AAEpr) na qual os estimadores de variância da população são mais eficientes do que na Amostra Aleatória Simples (AAs). No caso específico, foi utilizado intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, padrão para esse tipo de estudo, chegando-se a uma amostra de 263,4 (arredondados para 264) municípios, entre os 793 da população.

seguirem rigorosamente os resultados previstos pelos formuladores: limitações cognitivas em relação à complexidade do fenômeno; a impossibilidade dos formuladores controlarem e preverem as contingências do ambiente político.

Diferente dessa abordagem, a análise proposta por Ball concebe a política como processo multifacetado em que a cada conjuntura política se estabelece um ciclo de políticas. O ciclo caracteriza-se por um conjunto de práticas discursivas dominantes que circulam entre os diversos atores que estão envolvidos na formulação e execução. O fato de determinados discursos se tornarem dominantes não elimina as disputas que se travam no campo. Mais do que isso, mesmo que a política resulte no estabelecimento de programas e normas, há sempre margem para diferentes interpretações por parte dos agentes que a executam (MAINARDES, 2006). Sendo assim, a noção de discurso de Foucault é retomada para explicação das relações entre os agentes que fazem a política (formuladores, executores e grupos de interesse).

Trata-se de uma perspectiva teórico-metodológica que considera a complexidade da análise das políticas como uma articulação multifacetada entre as “construções discursivas” presentes nas funções enunciativas dos vários agentes envolvidos na sua influência, formulação e execução (FOUCAULT, 2009). Com isso, Ball e Bowe propõem uma estratégia de análise que abrange desde as formações discursivas dos textos até a interpretação ativa que os agentes fazem da política. Esse modelo foi explicado por Mainardes (2006) e consiste numa separação heurística em cinco contextos, como metodologia de análise, que formam o “ciclo”. Para a finalidade deste artigo, iremos nos deter nos três primeiros ciclos: da influência, da produção de texto e da prática.

O Plano de Ações Articuladas: as influências e a produção do texto

Para compreender o Plano de Ações Articuladas (PAR) vamos buscar o contexto que influenciou sua formulação. De um lado, é preciso situar as imposições das agências de fomento, bem como de toda uma produção acadêmica dominante de âmbito global que se sobrepõem ao contexto nacional. Segundo Ball (2006), os pontos de ligação entre a globalização e o redirecionamento ético do setor público são os discursos da excelência, efetividade e qualidade; que marcam a lógica do “novo gerencialismo”. Com isso é desencadeada uma transformação dos valores e culturas do setor público.

O discurso gerencialista defende ações de descentralização administrativa e organização “centrada nas pessoas”: eficiência, eficácia, flexibilidade e autonomia para levar a bons resultados em termos de custo. Essa conjuntura gera um *ethos*, como diria Max Weber (2002) um *ethos* empreendedor, voltado para uma cultura empresarial. Esse novo espírito do capitalismo gerencial é marcado pelo discurso da *qualidade total*.

O “novo gerencialismo” é crucial para as transformações dos regimes nas escolas, pois gera uma mudança de valores e subjetividades nas lideranças que dirigem essas, produzindo novas práticas. Tal esquema prático está presente no discurso de uma agenda mundial que inclui atores tais como FMI, BIRD, UNESCO e da OCDE⁴.

⁴ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros”. (CGU - Controladoria Geral da União).

Assim, o conceito de qualidade total foi absorvido pelo campo da educação e segue sendo bastante utilizado em pesquisas e projetos governamentais, simbolizando a aferição de padrões e metas exigidos pelos Planos vigentes (SILVA, 2009), por meio de indicadores de avaliações sistemáticas, como antes foi o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e atualmente é o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Os instrumentos de controle seguem uma tendência mundial de avaliação quantitativa da educação (BONAMINO e FRANCO, 1999).

Nos anos 90, as avaliações estavam inseridas no discurso político que colocava como meta a universalização do Ensino Fundamental, mas ambigualmente, com ausência da educação infantil. No governo Lula, as avaliações nacionais estão inseridas no discurso que busca o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais. Essas concepções representam não apenas uma posição política do governo Lula, mas é fruto de um discurso pactuado a partir de diversas disputas políticas, no atual contexto. E não se restringe ao campo da política educacional, mas é a base da lógica que permeou o governo Lula resumida como a busca por desenvolvimento econômico e social⁵. Assim, as políticas sociais, em geral, estão voltadas à diminuição das desigualdades sociais, seja por meio de ações imediatistas (como o Programa Bolsa Família), seja por meio de políticas afirmativas, bem como a preocupação com a construção de políticas de Estado (e não apenas políticas de governo), nos limites de compatibilidade do sistema capitalista. Assim há uma hegemonia da concepção social-democrata em termos de concepção de Estado (AZEVEDO, 2004) em que persiste o superávit fiscal primário, apresentado como única alternativa possível para a suposta sustentabilidade econômica (OLIVEIRA, 2006; PAULANI, 2003).

Além disso, como afirma Alice Casimiro Lopes (2004, p.115), as continuidades persistentes ao longo do governo Lula, são em parte influenciadas pela decisão de manter “contratos com as agências de fomento”. Estes, por sua vez, possuem exigências e estabelecem constrangimentos para a produção de inovações políticas. E ainda, há uma constatação de que “o MEC se mantém influenciado, do ponto de vista curricular, pela mesma comunidade epistêmica” (idem, p 115). Nesse sentido, é dominante a ideia que “é possível controlar a atividade de professores e de alunos, de maneira a garantir a eficiência educacional, a partir do controle de metas e de resultados (controle da entrada de “insumos” e da “saída” de produtos)”, como é o caso das avaliações nacionais.

Segundo Ball, a circulação de ideias e as relações de poder se configuram como pano de fundo para compreensão dos textos das políticas. As concepções e decisões dominantes ganham materialidade na formulação presente nos documentos oficiais. Por isso, para compreender o que está prescrito no Plano de Ações Articuladas é necessário situá-lo como parte do conjunto de documentos que compõem o PDE, Plano de Desenvolvimento da Educação (Lei nº 10.172 de 2001).

O PDE se tornou o marco discursivo para a política educacional no governo Lula e compreende o conjunto de todos os programas e ações do MEC. O PDE aparece como o mecanismo de operacionalização do Plano Nacional de Educação que estava vigente entre 2001 e 2011 (WEBER, 2007). Assim, o PDE baseia-se no regime de colaboração entre as esferas governamentais, na responsabilização dos municípios pelo desempenho de seu sistema de ensino e no respeito à autonomia das esferas estaduais e municipais (WEBER, 2007).

⁵ Esse discurso atravessa diversas políticas. Em nossa análise, o governo Lula “ao tomar decisões, parece oscilar entre a tentativa de redistribuição de renda e o atendimento das demandas empresariais” (RODRIGUES, 2009 p. 185).

Sobre as matrizes discursivas presentes no PDE, a análise de Rosângela Carvalho (2010a) nos traz os elementos centrais baseada na análise do discurso de Ball. No PDE há uma tentativa de elaborar uma política sistêmica criada a partir da concepção de regime de colaboração entre os entes da Federação (BRASIL, 2007), tal como prevê a Constituição Federal vigente. O primeiro elemento que se destaca é a visão sistêmica da educação que inclui desde a educação infantil até a pós-graduação, diferente do governo de Fernando Henrique que priorizou o ensino fundamental.

Outra marca discursiva é melhoria da qualidade do ensino com elevação da escolaridade da população. E, seguindo a lógica do governo Lula, a redução das desigualdades sociais e regionais com base no princípio do estado republicano, que oferece a igualdade de oportunidades. Nesse sentido, está presente o intertexto do desenvolvimento social já comentado. Não por acaso se cria um “Plano de Metas”, termo muito utilizado na prática de planejamento estatal, tanto de concepção desenvolvimentista quanto socialista.

Nesse ínterim, a educação aparece como uma possibilidade de inserção no mundo desenvolvido. Essa perspectiva está presente na busca de patamares de qualidade representados pelas avaliações internacionais. Por essa razão, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (criado pelo decreto 6.094 de 2007) instituiu o PAR e o IDEB. Este Plano implantou instrumentos que visam mensurar a qualidade do ensino e que avaliam a qualidade da educação básica, estabelecendo metas e propondo ações para sua concretização. O repasse dos recursos e a assistência técnica que são oferecidos pelo governo federal, como prevê a Constituição, mas o acesso ao PAR depende da adesão de cada ente federado.

Nesse contexto, o IDEB foi instituído como parâmetro de avaliação da “qualidade”, mas, em sua primeira fase, o intuito era oferecer assistência para “correção” das desigualdades. Por isso, no primeiro momento se instituiu o PAR apenas para municípios que estavam com os IDEBs mais baixos visando fornecer suporte institucional e financeiro que possibilitasse a “melhoria” do índice. Com o passar do tempo, todos os municípios do Brasil acabaram aderindo ao programa até porque isso significa a possibilidade de obter mais recursos.

O primeiro ponto a ser analisado em relação ao PAR é sua importância enquanto um instrumento de gestão criado sob a ótica da racionalização da política, dialogando com o discurso do estado republicano. As transferências de recursos da União para os entes federados passam a estar vinculadas à apresentação de um planejamento ou Plano de Ações. Representantes do governo federal na gestão de Lula (e de Haddad) conceberam o PAR como regido pela lógica da racionalização da política com o intuito de acabar com relações de clientelismo que presidiam as transferências de recursos. Essa relação republicana é reconhecida publicamente por entidades representativas das gestões municipais, como a UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação).

Nesse sentido, o PAR se materializa em uma plataforma virtual que possibilita aos entes federados definirem ações de acordo com as suas necessidades, mais especificamente de um diagnóstico elaborada com a ajuda de um técnico disponibilizado pelo MEC. Na sua primeira fase, essa “plataforma” está subdividida em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essas dimensões são apontadas coapontados como enunciados primordiais para definir a *qualidade social da educação básica* (reconhecida como um direito social de todos). Em cada dimensão existem áreas e dentro destes indicadores. Para cada indicador é sugerido um diagnóstico, ações e subações, bem como estratégias e unidade de medida para avaliação.

Embora o PAR se direcione diretamente aos governos, ele incorpora e amplia a lógica da descentralização de recursos para as escolas que teve início em governos anteriores. Esse processo continua a funcionar por meio do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), que está vinculado ao PAR. Houve um aumento de recursos, de atividades e programas. A descentralização para as escolas é um processo que gera controvérsias entre os educadores. Na opinião de alguns, o repasse direto para as unidades executoras nas escolas diminui a possibilidade de corrupção e desvios. Para outros pode se configurar como desobrigação das responsabilidades do poder público colocando para a escola a tarefa de buscar parcerias (públicas e privadas).

Refletindo e refratando a política educacional atual, o texto do PAR é híbrido e não pode ser interpretado apenas como uma diretriz do governo que os entes federados precisam cumprir. Desde a escolha das dimensões e indicadores percebe-se a influência de diferentes debates que estão presentes no atual contexto político, de diferentes agentes que atuam no campo educacional. A diversidade de concepções está acomodada no PAR e tenta dar conta do debate que vem sendo no campo da política educacional, sobretudo do Plano Nacional de Educação vigente naquela ocasião.

Vale ressaltar que o PAR está vinculado diretamente ao IDEB e lógica de metas já mencionada. A importância dada ao IDEB expressa os conteúdos curriculares que são mais valorizados e mostra um aprofundamento na lógica de resultados. Assim, ao mesmo tempo, que reforça os conteúdos de português e matemática, com o IDEB, insere o debate da interdisciplinaridade na construção dos projetos pedagógicos. A interdisciplinaridade é qualificada no sentido de considerar a “articulação dos saberes formais e não-formal no ambiente escolar”. Essa é uma proposição que está no centro dos debates dos movimentos sociais (CARVALHO, 2010b). Nesse sentido, o Programa Mais Educação foi criado para atender à meta de implantação da jornada em tempo integral a partir de atividades que articulem diversas disciplinas e saberes (formais e não-formais)⁶.

Assim, estão presentes elementos resultantes das reivindicações dos movimentos relativos aos conteúdos curriculares, especificamente, tais como, a explicitação da importância da Lei 10.639 a ser considerada na elaboração dos Projetos Pedagógicos (PP). Esta lei trata e dos conteúdos relativos à cultura afro-brasileira e foi uma conquista dos movimentos sociais. Está escrito textualmente no documento, como uma subação da elaboração (participativa) do Projeto Pedagógico: “Definir diretrizes pedagógicas para subsidiar as escolas na elaboração do PP (considerando, inclusive, a Lei 10.639 na sua transversalidade)” (p. 6). E indica como diretriz: “Qualificar professores que serão os multiplicadores da formação da equipe escolar para a elaboração e implementação do PP”. Inclusive com proposta de formação específica de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.

E ainda os temas relativos à diversidade e educação em direitos humanos ganharam um tópico especial, nesse mesmo item está prescrita a qualificação “da equipe da SME para o desenvolvimento de ações voltadas para diversidade e os direitos humanos”. Essa temática também está inserida no campo discursivo dos movimentos sociais. Nesse sentido, a criação de uma Secretária específica para tratar dos temas de diversidade, a SECAD (hoje SECADI), garantiu esse espaço político.

⁶ O Programa Mais Educação foi criado com a finalidade de induzir os entes federados a cumprir a meta de ampliação da jornada escolar por meio de atividades sócio-educativas no contraturno priorizando as famílias com maior vulnerabilidade social seguindo as orientações contidas no Plano Nacional.

Especificamente em relação ao currículo, o PAR não propõe um detalhamento explícito de parâmetros curriculares nem menção aos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). O que existe é a ênfase “na organização do currículo de forma interdisciplinar” e na disseminação da auto-avaliação. Essa proposta vem acompanhada do oferecimento de cursos específicos para currículo e avaliação. Há uma grande preocupação em “Qualificar profissionais da rede” no que é chamado de área de currículo e avaliação.

Nessa linha, foi criada a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e diversos manuais, a exemplo do Manual de Educação para a Diversidade e os Direitos Humanos (SECAD/DH). É nessa Rede de Formação que estão os cursos sobre currículo e avaliação.

Essas mudanças curriculares numa perspectiva interdisciplinar não estão em sintonia com o que requerido nas avaliações nacionais realizadas pelo governo federal. Ao criar tais avaliações se define o que deve ser priorizado em termos de conteúdos curriculares e o que se torna sinônimo de qualidade de ensino. Os aspectos relativos às avaliações nacionais estão na dimensão da “gestão educacional” (no Guia de Ações) e às questões relativas à interdisciplinaridade estão na dimensão das “práticas pedagógicas e de avaliação”. Dessa forma, a mensagem para a escolas se torna confusa já que os parâmetros de qualidade diferem da proposta mais ampla contida no PAR.

Outro ponto que tem grande destaque é a afirmação da gestão democrática que figura não apenas como indicador, mas é uma área que contém diversos indicadores que vão desde o Plano Municipal até os Conselhos Escolares e demais formas de participação na escola, tais como na elaboração do Projeto Pedagógico. Mas não tem um espaço específico nas práticas pedagógicas. O que demonstra uma perspectiva de aprofundamento da gestão democrática, obviamente que contém algumas ambiguidades visto que se trata de uma diretriz governamental para um tipo de ação que é proveniente da sociedade civil, essas questões foram analisadas em outro artigo (RODRIGUES e SOUZA, 2012).

O discurso da educação republicana está presente em propostas tais como a implementação de propostas como o ensino fundamental de 9 anos (um dos indicadores com destaque no Guia de Ações). Inclusive a implantação do ensino fundamental de 9 anos prevê uma reestruturação da proposta pedagógica e dos espaços da rede, envolvendo o microplanejamento nas escolas e formação específica. É patente uma preocupação com as diversas etapas que envolvem a implantação nas seguintes subações:

- Promover a reestruturação pedagógica da rede, a partir da discussão sobre currículo, tempo e espaço para a implantação do EF de 9 anos.
- Realizar estudos de reordenamento da rede que considere currículo, tempo e espaços escolares (microplanejamento).
- Curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) para os professores que atuam com crianças de 6 anos - Ampliação do EF para 9 Anos
- Estudo de material informativo/instrucional do Programa Ampliação do EF para 9 Anos.

Pelo grau de detalhamento das subações percebe-se a perspectiva de oferecimento de assistência, constitutiva do PAR. Como o próprio nome já exprime a intencionalidade o “guia de ações do PAR” possui um conjunto de subações detalhadas que podem ser feitas para realização de uma ação. Provavelmente, partindo do pressuposto que alguns municípios possuem grande fragilidade institucional e dificuldade de implementar a lógica de planejamento. Vale ressaltar que o PAR inicialmente foi criado para melhoria dos municípios com mais baixo IDEB, posteriormente, foi ampliado para que todos os municípios fizessem a adesão. E, atualmente, tornou-se a plataforma de gestão e de “regime de colaboração” que tem atuado na relação entre o governo federal e os outros entes (inclusive estados).

Entretanto, mesmo que o texto incorpore diferentes discursos, o que rege sua concepção é a lógica de planejamento estatal, presente tanto em concepções de estado keynesianas quanto nas experiências socialistas. Por ser uma plataforma, o PAR limita, em certo grau, o que se pode chamar de inovação em termos de políticas e programas. No entanto, como afirma Ball, é na prática que as políticas são reinventadas e reinterpretadas. Sendo assim, cabe a análise do que está acontecendo na prática.

Contexto e percepção das práticas pedagógicas em municípios (prioritários) do Nordeste

A pesquisa não se deteve na observação das práticas porque o objetivo foi perceber como os textos do “poder central” são reestruturados, reinterpretados na sua execução pelos agentes, de acordo com o que sugere Ball. Como se sabe, os textos políticos vão ao encontro de contextos já existentes com práticas sedimentadas. Pode acontecer do texto político não produzir as mudanças desejadas, mas isso depende dos processos de resignificação e das condições históricas. O poder central pode utilizar de diversas estratégias de convencimento e imposição, como no caso do PAR, existe o oferecimento de assistência técnica e financeira que se torna um atrativo em contextos de fragilidade institucional e pouca receita própria, como está presente na maioria dos municípios brasileiros. Embora, isso gere certo constrangimento, naturalmente, nem todas as propostas serão acolhidas com o mesmo “entusiasmo”, podem ocorrer leituras dos textos e de suas diretrizes.

Sendo assim, a pesquisa foi realizada ainda no início de implantação do PAR e demonstra o contexto em que este encontra os municípios. Não se trata de verificar os impactos deste sobre as gestões municipais, mas de correlacionar elementos prescritos no documento do Guia de Ações (em sua primeira fase) e as informações dadas pelos que compõem a educação.

Em termos de política curricular, o primeiro aspecto geral encontrado na fase quantitativa refere-se à existência do Projeto Pedagógico (termo usado no PAR). Ele é o elemento que sintetiza as mudanças nas matrizes curriculares no documento do PAR. Nos municípios pesquisados, em 2010, 17% dos secretários afirmaram que não existe projeto pedagógico em nenhuma escola, 23% afirmaram não saber se existia projeto pedagógico nas escolas. Nas 722 escolas, aproximadamente 36% dos diretores afirmaram que não existia projeto pedagógico. Por outro lado, apenas 12% afirmaram que não existe o PDE-Escola (instrumento de planejamento que garante a transferência de recursos para as escolas pelo FNDE). Chama a atenção essa discrepância e se demonstra que as diretrizes relacionadas com planos e ações mais imediatistas se propõem a um planejamento mais global e de longo prazo como em tese supõe o Projeto Pedagógico (PP).

Além desse aspecto, o que está prescrito no texto do PAR é a participação de toda a comunidade escolar nos processos de elaboração do PDE Escola e do PP. Observando os dados

na tabela que se segue, em primeiro lugar, fica clara a hierarquia dentro dos processos na escola. O que é valorizado é participação dos professores (em suas diferentes funções) em detrimento dos outros sujeitos, ressaltando-se que a participação dos estudantes e do conselho escolar são as de menor frequência. Esse dado indica a falta de incentivo ao protagonismo estudantil que poderia estar atrelado aos conteúdos curriculares, na perspectiva da educação em direitos humanos, proposta no PAR. Assim, persiste a dificuldade de compreender a “participação” como parte das práticas pedagógicas, como experiências que propiciam aprendizagem para o exercício da cidadania.

Tabela 1: Participação na elaboração, segundo os gestores*

Resposta	PDE_escola	PP
	%	%
Diretor	97	97
Professores	97	97
Equipe pedagógica da escola	95	95
Coordenadores da Secretaria Municipal de Educação	92	89
Funcionários de apoio	79	87
Pais	79	80
Estudantes	68	71
Conselho Escolar	62	68
Consultoria	33	33

Fonte: Pesquisa Avaliação do PAR – MEC/Fundaj/CGEE – 2010

* Questão estimulada e de múltipla resposta

Essa opinião dos gestores é aprofundada nas respostas dos 2.886 pais que participaram da pesquisa. Destes apenas 33,9% confirmaram a existência de Conselho na escola dos seus filhos, enquanto 10,1% afirmaram que não existia tal instância. Chama atenção o fato de 56% sequer sabia sobre sua existência. Dos 33,9% (979) pais que afirmaram existir Conselho Escolar, 25% (245) dos respondentes participam desse colegiado. Para os entrevistados que participam dos conselhos, 7% afirmaram que foi discutido o projeto pedagógico (7%). No caso dos 2.873 estudantes que participaram da pesquisa, 29% afirmaram ter o conselho em suas escolas, 53% dos estudantes desconhecem a existência de conselho escolar em suas escolas, e 17% afirmaram não ter. E dentre os que reconheceram a existência do Conselho Escolar em suas escolas, 54% não souberam responder o que o conselho discute. O conjunto dessas informações indica a hegemonia da cultura política autoritária sendo mais forte do que as recomendações do governo central.

A dimensão das práticas pedagógicas

Na dimensão das práticas pedagógicas destacamos as atividades de formação de leitores e os conteúdos relativos à cultura afro-brasileira e dos povos indígenas. Vale ressaltar que as atividades de formação de leitores são propostas em um contexto que apenas 40,2% das escolas públicas possuem biblioteca escolar ou sala de leitura, segundo dados do Censo Escolar de 2011. Nas 722 escolas pesquisadas em 2010, 65% dos gestores afirmaram que havia bibliotecas. Na visão dos estudantes pesquisados nessas escolas, 47% deles afirmaram que

existe biblioteca e aproximadamente 80% afirmaram que esses espaços são utilizados para atividades pedagógicas.

Em relação às ações específicas para formação de leitores as mais citadas pelos professores foram as Rodas de Leitura (75%), seguida dos Cantinhos de Leitura (64%), mas também foram citados concursos literários (41%) e distribuição de kits de livros de literatura (40%).

Tabela 2: Ações desenvolvidas para incentivar a leitura, segundo os professores

Ação desenvolvida	%
Rodas de leitura	75
Incentivo ao uso da biblioteca/sala de leitura	66
Cantinhos de Leitura	64
Concursos literários	41
Distribuição de kits de livros de literatura	40
Outro (Baú de leitura, oficina de leitura, empréstimo de livros)	3

Fonte: Pesquisa Avaliação do PAR – MEC/Fundaj/CGEE – 2010.

▣ Questão estimulada e de múltipla resposta

Também se avaliou a percepção dos pais em relação a atividades de leitura desenvolvidas nas escolas: 42% assinalaram o empréstimo e 22% a doação de livros. Um aspecto positivo é o fato de 10% assinalarem a existência de concursos literários como parte do rol de atividades de leitura. Mesmo em menor percentual, chama a atenção (positivamente) o fato dos pais terem assinalado que a biblioteca escolar abre nos fins de semana (7%), o que pode indicar atividades do programa “Escola Aberta”. Algumas respostas espontâneas foram citadas em menor proporção, tais como solicitação que pais comprem livros; projetos específicos de incentivo à leitura e aulas de reforço.

Tabela 3: Ações desenvolvidas pela escola para a formação de leitores, segundo os pais*

Ações	%
Reuniões com os pais para discutir sobre a importância da leitura	57
Empréstimo de livros	42
Doação de livros de literatura aos alunos (histórias, contos etc.).	22
Concursos literários (redação, poesia)	10
Abertura da biblioteca da escola nos finais de semana	7
Nenhuma	4

Fonte: Pesquisa Avaliação do PAR – MEC/Fundaj/CGEE - 2010.

* Questão estimulada e de múltipla resposta

Conteúdos curriculares nas práticas pedagógicas

No contexto da atual política educacional, ganhou mais relevância o debate acerca da diversidade cultural, sobretudo a partir da Lei 11.645/2008, que obriga a inclusão, no currículo oficial da rede de ensino, da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. O Guia de Ações do PAR por ser anterior a esta lei, tem por base a Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003

que se refere apenas à cultura afro-brasileira. Em relação aos povos indígenas propõe uma ação no âmbito da infraestrutura que a inclusão das escolas indígenas no levantamento das necessidades de reformas. Existe ainda uma preocupação em incluir, nos conteúdos curriculares, o combate a toda forma de preconceito e discriminação (nesse rol, se incluem os debates de gênero de pessoas com necessidades especiais).

Foram identificados 29% dos professores e diretores que participaram de alguma formação em história e cultura afro-brasileira e apenas 6% afirmaram ter recebido formação em educação indígena. Mas na avaliação sobre os currículos 67% dos diretores afirmaram que a temática da cultura afro-brasileira está inserida nos conteúdos programáticos e 56% afirmaram que a temática cultura indígena.

Para os estudantes e pais foi perguntado sobre a discussão desses assuntos em sala de aula: em torno de 60% dos alunos afirmam que os seus professores discutem questões relativas ao preconceito racial; 56% assinalaram que se discute sobre os povos indígenas. Para 45% dos pais o preconceito contra negros é debatido nas escolas. E 39% acreditam que as questões relativas aos povos indígenas já fazem parte dos conteúdos curriculares de seus filhos.

Essas informações apontam que as políticas já estão tendo repercussão no discurso e contexto familiar. Como se tratam de medidas recentes cabe reforçar a necessidade de ampliação das políticas já existentes, sobretudo, considerando a herança cultural brasileira em que existe uma hierarquização e ainda não está consolidada a noção de cidadania, em seus moldes liberais (CARVALHO, 2002). Já existe um relativo consenso sobre a relevância de tais temáticas no atual ciclo de políticas, que gerou, inclusive, a existência da lei supracitada. O desafio do Estado e das políticas no Brasil é a disseminação do discurso de modo que se torne constitutivo das práticas educativas (mesmo considerando a amplitude de significados que podem adquirir em cada contexto).

As diretrizes da política estão sendo transferidas para o cotidiano escolar. A preparação para a Prova Brasil, que serve de base para o IDEB, tornou-se uma prática comum. Na pesquisa essa prática foi identificada por 83% dos estudantes, 84% dos professores e 95% dos gestores. Na fase qualitativa da pesquisa ficou claro nas falas que o IDEB é o parâmetro de qualidade (FUNDAJ, 2009). E atingir as metas e melhorar o IDEB é considerado um aspecto positivo para os gestores. Em alguns casos, aumentar o IDEB é motivo de orgulho e de mostrar a competência, mas também está presente a lógica da competição entre as escolas. Muito embora, essa não é uma percepção uniforme, pois existiram críticas quanto ao fato de se restringir aos números porque, na opinião deles, deveria considerar outros elementos na avaliação e as singularidades dos contextos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No texto do Guia de Ações do PAR (em sua primeira fase) é possível perceber diferentes influências que constituem o atual Ciclo de Políticas, quais sejam, os princípios republicanos, as pressões dos parâmetros internacionais e reivindicações dos movimentos sociais. O PAR se alinha ao PDE na tentativa de tornar exequível o Plano Nacional de Educação (2001-2011). Ele vem suprir a ausência de regulamentação do regime de colaboração e a fragilidade institucional dos municípios, sobretudo após a transferência da responsabilidade do ensino fundamental para suas redes.

Pensando a partir da ótica do regime de colaboração, o PAR oferece assistência técnica e financeira. Sobre esse aspecto, existe um elemento constitutivo do PAR é o oferecimento de

curso (presenciais e à distância), bem como uma ampla gama de material informativo (manuais e congêneres). Mas esta assistência está condicionada à lógica de planejamento que também estava presente na gestão de Lula a partir do discurso do desenvolvimento social. Nesse sentido, prevê a realização de um diagnóstico com base em uma plataforma de ações e uma matriz que define indicadores e estratégias.

As proposições relativas ao currículo incluem uma perspectiva interdisciplinar, no entanto, o PAR está diretamente atrelado ao IDEB que prioriza os conteúdos de Português e Matemática. É indicado que os Projetos Pedagógicos sejam revistos para incorporar a interdisciplinaridade e os saberes não-formais. Nos municípios pesquisados, em 2010, aproximadamente 36% dos diretores afirmaram que não existia projeto pedagógico. Por outro lado, apenas 12% afirmaram que não existe o PDE-Escola. Isso demonstra a ênfase que vem sendo dada ao planejamento. E a participação dos estudantes e pais está em menor proporção em relação aos professores na elaboração do Projeto e do PDE-Escola o que pode indicar obstáculos em relação à incorporação dos saberes não-formais e a aprendizagem de conteúdos de cidadania.

Em relação aos conteúdos e práticas pedagógicas, dois movimentos estão presentes> De um lado, 67% dos diretores afirmaram que a temática da cultura afro-brasileira está inserida nos conteúdos programáticos. Por outro lado, a preparação para a Prova Brasil, que serve de base para o IDEB, foi identificada por 83% dos estudantes, 84% dos professores e 95% dos gestores. Essas informações demonstram o quanto as escolas estão incorporando as diretrizes propostas no PAR, pois elas não são apenas fruto dos formuladores do Ministério da Educação, mas de um conjunto de discursos e práticas. Não há um alto índice de contestação do que está sendo proposto, desde que elas não representem uma mudança mais profunda. Por essa razão, persiste a dificuldade nas temáticas relativas à participação e cidadania devido à hegemônica cultura política autoritária sedimentada em toda sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Tendências no Estudo Sobre Educação. In: RICO, Elizabeth. (org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate. SP: Cortez, 1998.

AZEVEDO, J. M. L. de e AGUIAR, M. A. da S. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. Educação & Sociedade. Ano XII, nº 77, Dezembro, 2001.

BABBIE, E. Métodos de Pesquisas de Survey. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2003.

BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. Currículo sem fronteiras, v.1, n.2, pp.99-116, jul/dez, 2001.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: Uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Currículo sem fronteiras. V.6, n.2, p.10-32, jul./dez 2006.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. Cadernos Pesquisa. São Paulo, n. 108, nov. 1999. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 jan. 2010. doi: 10.1590/S0100-15741999000300005.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2010.

BRASIL. LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LEI N°. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. D.O.U. de 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. Brasília: 2001.

BRASIL. Lei n. 11.114, 16 de maio de 2005. Altera os arts. 60, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 2005. Disponível em: <www.senado.gov.br> Acesso em 10 de fevereiro de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. Brasília: 2007a.

BRASIL. Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007b. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2010.

BRASIL, MEC. Adesao-ao-mais-educacao-vai-ate-28-de-fevereiro. Disponível em <http://redecunicadores.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3596:adesao-ao-mais-educacao-vai-ate-28-de-fevereiro-&catid=93:noticiasrede&Itemid=232>. Acesso em 01 março de 2013.

CARVALHO, Rosângela. Educação Republicana e Qualidade Social da Educação. ANPED, 2010a. In: <http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em>

%20PDF/GT05-6998--Int.pdf

CARVALHO, Rosângela. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 271-283, jul./dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

FUNDAJ. CARVALHO, Rosângela Tenório. (org.). AVALIAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES

ARTICULADAS (PAR) NO CONTEXTO DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO. RELATÓRIO DA PESQUISA EXPLORATÓRIA 84f. Relatório de pesquisa, FUNDAJ, DIRETORIA DE PESQUISAS SOCIAIS, COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS EDUCACIONAIS, Recife, 2009.

FOUCAULT, M. A ordem do discurso: Aula inaugural no College de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. – São Paulo: Ed Loyola, 1996.

FUNDAJ (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO). Avaliação do Plano de Ações Articuladas no Contexto do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Relatório Intermediário I – Nordeste. Recife, 2011.

MAINARDES, J. “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”. In: Educ.Soc. Campinas, v.27.94, p47-69, jan/abr2006.

LOPES, Alice Casimiro. Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? In: Revista Brasileira de Educação. Maio /Jun /Jul /Ago 2004 Nº 26. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n26/n26a08.pdf> Acesso em 02 de agosto de 2013.

OLIVEIRA, Francisco. O momento Lênin. Novos Estudos, São Paulo, n.75, p. 23-47, jul. 2006.

PAULANI, Leda Maria. Brasil delivery: a política econômica do governo Lula. Revista de Economia Política, São Paulo, v.23, n.4, p.58-73, out.-dez. 2003.

OECD. Governance in Transition: public management reforms in OECD countries. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1995.

RODRIGUES, Cibele; SOUZA, Gleiciane. Controle Governamental e Democratização da Gestão Educacional no Nordeste do Brasil. Congressos Ibero-Luso-Brasileiros de Política e Administração da educação, 2012. Disponível em http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CibeleMariaLimaRodrigues_res_int_GT7.pdf Acesso em 01 de agosto de 2013.

RODRIGUES, Cibele. Cultura política e Movimentos Sem-Teto: as lutas possíveis. Recife: O Autor, 2009. 364 folhas. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, 2009.

SCHNEIDER, Anne. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In HEIDEMANN, Francisco e SALM, José F.(org.) Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed UnB, 2ª.Ed., 2010. p 311-328

SILVA, P. L.; MARTES, A. C. B.; ARRETCHE, M.; MELO, M; RIBEIRO, P. M. Avaliação de programas públicos: tendências recentes. In: Modelos de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final. Campinas: NEPP/UNICAMP, jul. 1999. 142 p.

SILVA, Pedro e MELO, Marcus. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In CADERNO N 48, Unicamp, NEPP, p 1-17, 2000. Disponível em <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15>