

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo objetiva abordar o conceito de avaliação e esclarecer as políticas educacionais que serviram de embasamento teórico e suporte a suporte.

O capítulo se divide em quatro seções que contextualizam brevemente a pesquisa bibliográfica deste Projeto no pano de fundo do Grupo de Avaliação, da Linha de Pesquisa Política e Gestão educacional da Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia. A primeira seção aborda o conceito de avaliação, focalizando sua contribuição no processo de tomada de decisão e melhoria do processo e seu caráter democrático. A segunda seção esclarece o propósito da avaliação externa Prova Brasil e SAEB cujos resultados são um dos motivos deste projeto e da justificativa para a escolha do município Teodoro Sampaio, local da aplicação do projeto. Na terceira seção esclarece o Índice de Desenvolvimento da educação básica (IDEB) e seu cálculo. Em seguida, é abordada a política do PAR como objeto da quarta seção desse capítulo.

Em primeiro momento vale ressaltar, que a etapa da pesquisa bibliográfica é uma complementação dos estudos já realizados pelo grupo de avaliação. Já existiu e ainda existe um espaço de discussão e reflexões sobre o processo avaliativo na educação com quatro focos, isto é, (1) Teorias e Métodos em Avaliação e Gestão; (2) Avaliação de Políticas, Programas e Projetos; (3) Avaliação da Educação Básica e (4) Avaliação da Educação Superior. Estas discussões acontecem em encontros quinzenais do grupo, onde coletivamente aprofundados os estudos bibliográficos e sociabilizados através da participação de membros do grupo em eventos nacionais que tratam da avaliação e da gestão na educação.

Nesta perspectiva, as referências bibliográficas outrora estudadas foram utilizadas para contribuir na construção das categorias de análise e fomentar a elaboração dos instrumentos aplicados com os gestores educacionais na segunda etapa da pesquisa em campo, (Ver capítulo 3).

2.1 AVALIAÇÃO: O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO

No Brasil, as últimas décadas têm contemplado vários estudos no campo da avaliação da educação, reconhecendo-a como elemento promotor da melhoria da qualidade da educação e da promoção de políticas de equidade. Acrescenta-se ainda do ponto de vista de Marback Neto (2007) a avaliação como um poderoso instrumento gerencial e pedagógico, ao contemplar aferição, revisão e construção num processo global que possibilita revisar e construir o planejamento, subsidiar o processo de tomada de decisão com base na missão educacional e no contexto histórico-crítico em que está inserido.

Infelizmente a prática educacional, salvo raros casos, tem andado na contramão da trajetória ascensional das grandes tendências da avaliação, desde a simples mensuração à negociação, critérios, procedimentos e resultados. Autores como Guba e Lincoln, Patton, Stufflebeam, Fetterman, Cronbach, Worthen, Sanders e Fitzpatrick, sustentam esses avanços. (FIRME, 1994).

Atualmente as aceleradas inovações teórico-metodológicas na avaliação apresentam uma concepção desafiadora do conceito de avaliação que implica na capacitação de gestores, educadores e demais profissionais para a melhor utilização da avaliação em redes integradas ou sistemas educacionais.

Depresbiteris (2001) sugere que a avaliação da qualidade da educação ocorra concomitante com uma análise do contexto em que o processo educacional se desenvolve, contemplando a dimensão quantitativa e qualitativa. Para a autora é preciso avaliar em dois níveis, isto é, nível macro e nível micro. O primeiro relacionado a uma avaliação do sistema educacional em si e o segundo relacionado a cada estabelecimento de ensino. Os sistemas nacionais de avaliação têm potencial para esclarecer as tendências da educação aos diversos segmentos da sociedade, preservando fatores influentes na avaliação: a autonomia das escolas e responsabilidade do Estado. Assim, na esfera pública, tais informações subsidiam os elaboradores das políticas públicas em educação.

A combinação da avaliação interna e externa tem sido outra discussão abordada na avaliação dos estabelecimentos de ensino, no amparo das definições dos objetivos, critérios e indicadores de avaliação. A combinação interna está diretamente relacionada à gestão e ao projeto pedagógico das instituições. Enquanto a combinação externa propõe uma análise dos impactos dos sistemas educativos e sociais mais amplos.

Além disso, os resultados dessas avaliações servem de respaldo para a formulação e reestruturação das políticas públicas, pois a partir dos resultados obtidos, pode-se perceber as principais necessidades da educação, perceber os avanços e limites de cada contexto onde a avaliação foi realizada e quais as mudanças que ocorreram no processo de uma avaliação para outra. Nesse sentido, pode-se afirmar que a avaliação do sistema educacional requer um sistema de avaliação planejado.

Na visão de Firme (1994) na medida em que avaliados e avaliadores dialoguem, instituições e sistemas se sintonizem e inteligências múltiplas se complementem, a avaliação irá emergindo com as suas características mais notáveis de propulsora das necessárias transformações educacionais, sociais e culturais e em prol de uma qualidade social da educação.

Como afirma Gentili e McCowan (2003, p.75), a qualidade social traduz-se na oferta de educação escolar e de outras modalidades de formação para todos, com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Tem como consequência a inclusão social, por meio da qual todos os brasileiros se tornam aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando soluções coletivas possíveis e necessárias à resolução dos problemas de cada um e da comunidade em que se vive e trabalha.

Assim, o grande desafio nesta era contemporânea da informação não é a capacidade de produzir, armazenar ou transmitir informações, mas sim reconhecer o que é importante saber e, de fato, como utilizar a informação. Nessa perspectiva, a questão crucial é descobrir o que é preciso fazer para criar e desenvolver avaliações que sejam realmente utilizadas para reduzir incertezas, melhorar a efetividade para

tomar decisões relevantes. Por isso, a ação continua afirmada como meta superior da avaliação.

Esta é a proposta de produção de conhecimento e inovação tecnológica deste projeto. Conhecimento porque se pretende identificar e analisar como o Sistema de Gestão Educacional do Município faz uso dos resultados da avaliação para alcançar a qualidade social da educação e inovação tecnológica na medida em que busca desenvolver um modelo que seja conceitual e prático para ser utilizado por esse mesmo sistema municipal.

Ressalta-se, que esta proposta trabalhou com a idéia de sistema de gestão escolar, por entender que um sistema implica em um relacionamento entre as partes dinâmicas, articuladas para o cumprimento de um objetivo comum. Deste modo, pressupõe não somente as estruturas e instituições organizadas em torno deste fim, mas também suas normas, leis, costumes, etc.

Tal proposta se pauta na crença de que cada avaliação deve, pois, revestir-se de características próprias em sintonia com o contexto social, político, cultural e educacional onde se realiza e de forma tal que possa impactar positivamente o panorama da Educação Básica nos Sistemas Públicos de Ensino do Estado da Bahia.

2.1.1 Avaliação para tomada de decisão e melhoria do processo

Avaliação é um conceito em constantes transformações, modificando-se com o contexto e os objetivos políticos de cada época histórica. Nos primórdios do século anterior, avaliação era eminentemente monitoramento ou quantificação. A ênfase estava na técnica, visto que ela era apenas coleta de informações. No momento seguinte, avaliação passa a ter a função de acompanhar o cumprimento de objetivos, mas ainda estava no âmbito do monitoramento. Enquanto, a chamada terceira geração da avaliação, entende-a como julgamento/valores.

Neste momento cresce a definição de avaliação que incorpora a tomada de decisão. Esta compreensão tem sido largamente utilizada na gestão. Para Bonioli e Vial (2001, p. 163) o modelo de avaliação, voltado para a tomada de decisão, acentua a relação entre a coleta das informações e os responsáveis pelas decisões, e põe foco nas etapas da execução, verificando sua coerência, até chegar ao resultado obtido. Portanto, este modelo aproxima dois processos fundamentais para a gestão, a avaliação e o planejamento (PIPOLO, 2007).

Belloni (2000, p.39) chama a atenção para o papel social da avaliação. Segundo a autora é possível desenvolver uma sistemática de avaliação que vise o aperfeiçoamento da qualidade da educação - aqui incluídos o ensino, a aprendizagem e a gestão institucional com a finalidade de transformar a escola atual em uma instituição voltada para e comprometida com a democratização do conhecimento e da educação, assim como, com a transformação da sociedade.

Dessa forma, avaliar implica em tomada de decisão com vistas ao aperfeiçoamento, à melhoria da qualidade institucional e à prestação de contas para a sociedade. A tomada de decisão para melhoria do processo institucional pressupõe a realização de uma avaliação fidedigna, que oportuniza as reflexões e os debates no interior dos sistemas educacionais, retratando a realidade a ser transformada. Nesse sentido, a avaliação representa um poderoso aliado à gestão e ao desenvolvimento institucional, pois indica as prioridades a serem estabelecidas e deve ser vista como um processo integrado à vida institucional.

No final do século XX o tema da qualidade da educação passou a ocupar papel central de discussão em todas as esferas educacionais, tanto a municipal, quanto a estadual e a federal. Tudo isso, fez com que todas essas instâncias se voltassem para a realização de estudos e intensificação do debate em relação a essa temática.

Partindo destas idéias, trabalha-se neste projeto o conceito de avaliação, como sendo um diagnóstico importante para a tomada de decisão e melhoria do processo, sem perder de vista a noção de que a avaliação é uma ação que envolve aspectos de caráter epistemológico, político, ético e cultural. Como afirmam Aguilar e Ander-Egg (1994) a avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática,

planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes do programa ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou realizarão. O intuitivo da avaliação é servir de base para a tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ações, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados.

Para fazer frente ao acompanhamento sistemático dos resultados educacionais nacionais, foram planejadas e executadas diversas ações no intuito de estruturar um sistema de informações sobre a educação vinculada a um sistema nacional de avaliação, que desse suporte à elaboração de políticas educacionais voltadas para o que se poderia chamar de uma boa gestão educacional do país. O Governo Federal Brasileiro, portanto, passa a utilizar amplamente a avaliação como forma de orientar o planejamento e implementação de políticas públicas educacionais para todo o território nacional.

Logo, a avaliação passa a fazer parte de todo o processo de gestão das políticas nacionais. É possível notar, assim, uma extrema relação entre gestão e avaliação, também no âmbito educacional Federal. Nessa perspectiva, pode-se exemplificar a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) elaborado com o objetivo de modernizar e sistematizar a coleta de dados em todo o território nacional, no que se refere a esse nível de ensino. Essa avaliação possibilita um panorama da educação básica e, assim, gerir com mais clareza os passos futuros em relação às ações educacionais, tanto no âmbito dos sistemas escolares, como no das políticas públicas. Além disso, nesse mesmo período, foram ampliados os meios operacionais de centralização da avaliação educacional por meio da construção de avaliações como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), dentre outros. Segundo Freitas (2004), a instância federal também ampliou sua ação avaliativa no interior de programas como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Mais recentemente, em abril de 2007, o Governo Brasileiro lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um pacote de medidas focadas na melhoria da qualidade da Educação, em todos os níveis, mas com ênfase na Educação Básica. Paralelo a isso foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que será descrito detalhadamente ainda neste capítulo.

A forma como a avaliação é planejada e realizada tem um potencial transformador na medida em que faz as pessoas perceberem a realidade desnudada, com todos os erros e acertos ocorridos. Tal fato corrobora com o pensamento do Pradime (MEC, 2006) de que a avaliação deve ser vista como um meio capaz de iluminar a compreensão de uma realidade em movimento, com suas tensões e contradições, e de impulsionar a negociação e estabelecimento de novas relações de poder.

Confirma-se a utilização da avaliação como um mecanismo da gestão educacional. Essas ações mostram o interesse em acompanhar o processo gestor de todos esses Programas, para que se possam encontrar caminhos efetivos para a melhoria da qualidade da educação. É de fundamental importância que, em todo o processo educacional, seja desenvolvida uma sistemática de avaliação que dê suporte a produção de informações, que orientem à definição clara de diretrizes e parâmetros de gestão. Dessa forma, o modelo de gestão será instaurado de acordo com os resultados das avaliações. Avaliar as ações, os impactos, os resultados de uma escola é abrir a oportunidade para a busca pela qualidade social da educação.

2.1.2 Caráter democrático da gestão e da avaliação.

Na compreensão de Sobrinho (2003, p. 176-177) a avaliação é uma prática social orientada, sobretudo para produzir questionamentos e compreender efeitos pedagógicos, políticos, éticos, sociais, econômicos do fenômeno educativo, não devendo ser uma simples medida para efeitos de comparação e discriminação. O autor defende que o caminho para uma avaliação democrática e participativa perpassa por uma visão que atravesse o paradigma analítico e determinístico formal lógico. Embora não existam modelos puros, podemos afirmar que os holísticos se

preocupam mais com as relações entre as partes e o global que com as partes isoladas em golpes de análise; mais com os questionamentos e produção de sentidos que com a explicação e a definição acabada; mais com a construção das identidades que com a seleção e a hierarquização; mais com a produção da qualidade em termos amplos, que com a acumulação progressiva de resultados.

Uma gestão para ser qualificada como democrática precisa envolver uma variedade de interlocutores nas decisões e ações, privilegiar o trabalho coletivo, respeitar a vontade e interesse da coletividade e construir formas consensuais de tomada de decisão. Isto implica, em compromisso e responsabilidade para todos (LUZ; JESUS, 2006).

Discutindo sobre gestão e avaliação, dentro de um sistema de ensino ou mesmo de uma escola ou até nas instâncias federais para a elaboração de políticas públicas, não se pode perder de vista o contexto em que tudo isso está situado, qual seja a sociedade - a coletividade.

A gestão escolar, dentro de uma característica participativa, deve avaliar para melhorar a qualidade da educação e ser avaliada para que possa aprimorar as suas formas de organizar, planejar as suas ações. Sendo assim, os processos gestores devem ser guiados pela avaliação realizada na escola, contemplando a participação e envolvimento de todos os seus atores na construção de uma cultura de avaliação que configure legitimidade e continuidade ao processo.

Para alcançar essa situação ideal os sistemas educacionais e unidades escolares deverão promover um processo de sensibilização aliado ao fomento de discussões, envolvendo interesses institucionais e individuais, medos, enfim contradições sociais e políticas. Avaliar é, também, refletir sobre uma determinada ação passada.

Do mesmo modo, gerir-avaliar-gerir é estruturar diariamente um fazer pensado, planejado, organizado. A avaliação pode auxiliar na retomada de caminhos para o sucesso educacional. É com a visão e a tomada de consciência de sua necessidade e importância para a gestão da educação e, conseqüentemente, qualidade social da educação, que a avaliação tem ocupado espaço de destaque dentro dos sistemas

educacionais e unidades de ensino. Cada vez mais, se faz uso desse recurso para que seja possível melhorar os índices educacionais nacionais.

2.2. PROVA BRASIL / SAEB¹

A avaliação em larga escala se propõe a avaliar a educação em nível nacional e/ou estadual, podendo também avaliar o progresso de subgrupos populacionais, a partir da aplicação de testes estandardizados e, posteriormente, de comparações de seus resultados ao longo do tempo (LEE, 2004, p. 14-15). Espera-se, nesta perspectiva, que os gestores educacionais tenham na avaliação em larga escala um importante aliado na busca de informações básicas sobre os sistemas, redes e instituições de ensino.

Nos anos 1980 a avaliação em larga escala ganha espaço no âmbito das políticas educacionais no Brasil a partir de estudos sobre Avaliação Educacional desenvolvidos pelo Ministério da Educação (MEC). Sua implementação em território nacional é beneficiada pela atuação do Estado na coordenação e financiamento das políticas educacionais, pela possibilidade de instituições públicas buscarem apoio nas instituições privadas para a execução das políticas e pela busca de parâmetros de qualidade no mercado, o qual influenciaria na determinação de quais habilidades e competências devem ser avaliadas (PERONI, 2009, p.287).

As avaliações em larga escala, em território nacional, buscam estimular a cultura da avaliação e a implementação de avaliações em níveis estadual e municipal, sendo que as avaliações nacionais têm suas especificidades determinadas pelo Estado. As avaliações estaduais e municipais possuem a liberdade de escolher qual a melhor metodologia de aplicação e quais os critérios e indicadores deverão ser avaliados, atendendo assim à realidade de cada sistema ou rede de ensino.

¹ Esta seção faz parte da monografia como Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Pedagogia, desenvolvida por Samantha Almeida e apresentado em 16 de julho de 2010.

Em 1990, o MEC implanta o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) buscando avaliar a proficiência de alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (antigas 4ª e 8ª séries) e 3º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática. Nos primeiros anos de sua aplicação o SAEB possibilitou identificar problemas no desempenho dos alunos em habilidades de leitura, escrita e matemática e possibilitou também identificar a íntima relação entre níveis altos de repetência e oferta de ensino de baixa qualidade. Já em 1995, o SAEB sofreu alterações em sua metodologia de aplicação visando estabelecer comparações com edições futuras.

Em 2005, foi criada a Prova Brasil no intuito de coletar informações mais precisas sobre a qualidade do Ensino Fundamental, incrementando os resultados do SAEB e possuindo a mesma metodologia de aplicação do SAEB, após a alteração de 1995).

A Prova Brasil se constitui numa avaliação em larga escala do Ensino Fundamental mais representativa que o SAEB, pois seu caráter é censitário, enquanto que o SAEB é aplicado a uma amostra de alunos oriundos de escolas públicas e privadas tanto da área urbana como da zona rural. Vale ressaltar que o caráter censitário da Prova Brasil se dá a partir da aplicação desta avaliação à totalidade dos alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas da área urbana.

As escolas participantes devem possuir no mínimo 20 alunos nas turmas avaliadas, critério de escolha pelas secretarias municipais e estaduais, o que significa que a adesão não é obrigatória. Porém, todas as escolas que quiserem podem participar.

O desempenho dos alunos na Prova Brasil favorece a avaliação da qualidade dos sistemas educacionais e contribuem para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Além das provas, os alunos respondem a um questionário sócio-econômico. Tal questionário visa coletar informações sobre aspectos relacionados à vida escolar do aluno e as suas condições sócio-econômicas e culturais que podem ter relação com o desenvolvimento do mesmo.

Os Professores e gestores das escolas avaliadas também preenchem questionários que visam coletar dados demográficos, perfil profissional e condições de trabalho. As escolas também possuem um questionário, que é preenchido pelo aplicador da Prova Brasil, para coleta de informações sobre as características institucionais, a exemplo, condições de infra-estrutura.

Além disso, são coletadas informações sobre a formação profissional, práticas pedagógicas, níveis socioeconômico e cultural, estilos de liderança e formas de gestão da equipe escolar e informações sobre o clima acadêmico da escola, clima disciplinar, recursos pedagógicos disponíveis, infra-estrutura e recursos humanos (PERONI, 2009, p. 289).

Após a coleta dessas informações através da Prova Brasil, o MEC oferece os seus resultados com intuito de que profissionais da área de educação definam ações que estimulem a busca pela qualidade do ensino e atenuem as desigualdades existentes.

Espera-se, dessa forma, que o MEC e as secretarias de educação estaduais e municipais, munidos de informações sobre o desempenho dos alunos, definam ações para solucionar os problemas identificados, reduzir as desigualdades existentes e promover a melhoria da qualidade da educação, objetivando o desenvolvimento do sistema educacional.

No entanto, avaliações em larga escala em geral, e a Prova Brasil em específico, são alvos de críticas. Uma crítica colocada contra a concepção da avaliação em larga escala é a sua metodologia de teste com perguntas fechadas. Supõe-se que a utilização de metodologia avaliativa em salas de aula das escolas brasileiras não corresponde predominantemente a essa metodologia. Assim, se torna plausível o argumento de que alunos, submetidos aos testes da Prova Brasil, não consigam mostrar o seu real conhecimento sobre Língua Portuguesa e Matemática.

Além disso, as avaliações em larga escala se propõem a avaliar o rendimento dos alunos em determinado momento e não são apropriadas para avaliar a influência

das escolas no desenvolvimento de seus alunos e o progresso das escolas num determinado período, como aponta Lee (2004, p. 15).

Assim, esse tipo de acompanhamento só poderá ser fornecido, segundo Lee (2004), pela aplicação de avaliações longitudinais, que acompanhem o desenvolvimento dos mesmos alunos ao longo de determinado período, o que não o caso nas avaliações transversais. Essas últimas não conseguirão identificar quais fatores influenciam o desempenho e a aprendizagem do alunado.

Outra desvantagem da Prova Brasil se refere à possibilidade desta exercer pressão sobre os objetos de avaliação. No Ensino Fundamental, as disciplinas Língua Portuguesa e Matemática podem receber uma maior atenção por parte dos professores e gestores e, dessa forma, a realidade educacional pode ser modificada.

Por outro lado, precisa se reconhecer como vantagem que a abrangência da Prova Brasil, aplicada a um grande número de alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, e sua realização periódica permite uma comparação dos resultados oferecidos na suas edições e favorece assim um conhecimento sólido sobre o desenvolvimento da educação brasileira. Nesta perspectiva promoções automáticas, medidas aplicadas por diversas escolas para diminuir sua taxa de reprovação, se tornam obsoletas diante da comprovação do baixo desempenho dos alunos.

Vantagens e desvantagens de avaliações dependem da finalidade da sua utilização. Como foi dito anteriormente, o valor do objeto avaliado se define “a partir do que se constrói [grifo do autor] sobre o encontrado” (SCRIVEN, 1991, apud RISTOFF, 2003, p.26). Um olhar na estrutura do processo decisório no sistema educacional esclarecerá a qualidade de informações demandadas, a depender do nível macro e no nível micro.

2.3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para municípios e escolas, criado em 2007, é oriundo do cruzamento de dados da taxa de rendimento escolar (aprovação) com as médias de desempenho da Prova Brasil) para medir a qualidade da educação e mostrar as condições de ensino no Brasil. O Censo Escolar fornece os índices de aprovação.² O resultado é indicado numa escala de zero a dez.

O principal objetivo do IDEB é traçar um mapa mais detalhado das escolas do Brasil, identificando aquelas que precisam não apenas de mais investimentos, mas principalmente de assessoria para otimizar seus processos e garantir a melhoria no ensino. O IDEB deverá ajudar no monitoramento da evolução desses alunos e escolas. Isto porque está vinculado a um plano de metas. Para tanto, as escolas precisarão promover uma avaliação.

São formuladas metas bianuais até o ano 2022 para cada escola e cada município, sendo o ano 2005 a primeira medição. Pretende-se alcançar a média seis em 2022 – resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo esse a nota obtida pelos 20 países melhor colocados do mundo.

O quadro atual do Brasil revela uma média nacional do IDEB de 3,8 (2005), subindo para 4,2 (2007), ultrapassando assim o crescimento projetado para 3,9 nesse período.

² $IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}$

em que, i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;
 N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino; P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j . (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2010, *online*).

2.4 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)³

O PAR deve estar no contexto das políticas nacionais atuais do Plano de Desenvolvimento da Educação, Compromisso Todos pela Educação. O PAR é, ainda, pouco estudado e pouco compreendido. Alguns motivos podem ser citados para tal fato: é um documento recente, criado em 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo Lula. Ainda é algo a ser tornado realidade em muitos municípios, no Brasil.

Na Bahia, por exemplo, dentre os 417 municípios, o documento foi elaborado, inicialmente, entre o segundo semestre de 2007 e primeiro de 2008, em um pouco mais de quarenta municípios. Só no segundo semestre de 2008 é que ele vai ser elaborado em mais 180 municípios. Isso nos leva a uma conclusão que, na Bahia, quase 50% dos municípios ainda não elaboraram o PAR. Outros estão em plena fase de elaboração no momento em que esse texto está sendo construído.

No Brasil, segundo Lúcia Jahn (2009, p. 52.), das 5.663 prefeituras que assinaram o Termo de Adesão ao Compromisso que leva à construção do PAR, “até o final de agosto de 2008, apenas 3.669” prefeituras elaboraram o documento. Por tudo isso, analisar essa política é algo ainda delicado, já que temos poucos subsídios, poucos dados sobre o verdadeiro resultado do PAR para a gestão da educação municipal.

Promover uma política para a efetivação da qualidade da educação é a prioridade do PAR. Tudo isso, conforme já exposto, com a efetivação do Compromisso Todos pela Educação, sem dúvida uma das principais vértebras do PDE. Como o próprio nome sugere, é um plano que, de forma articulada (União, estados, Distrito Federal e municípios) pretende alavancar os indicadores educacionais nacionais. Indicadores esses observados por um instrumento de avaliação denominado de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado justamente para acompanhar os prováveis efeitos do PAR nos municípios.

³Esta seção foi traída do artigo *Impressões e indagações tangentes ao plano de ações articuladas de um município baiano*, elaborado por Daelcio Mendonça e Christiane Brito Machado e publicado nos Anais do 18º EPENN.

Para Lúcia Jahn (2009, p. 52.) o PAR “é o elemento que dá norte aos objetivos, ou seja, os transforma em ações com prazos determinados, baseados no diagnóstico feito pelas secretarias”. Não esquecendo que, sendo um documento com duração de quatro anos (2008-20011), o PAR nasce para fazer cumprir as 28 diretrizes do Compromisso Todos pela Educação⁴.

Para elaborar o PAR, “O MEC assinou parcerias com 17 universidades públicas e com o Centro de Estudos e Pesquisa Educação e Cultura e Ação Comunitária (CENPEC)” (JAHN, 2009, p. 52). Um dos critérios de prioridade para a elaboração do PAR foi a meta alcançada pelos municípios no IDEB, conforme o MEC (2009).

Após a assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, os municípios são acionados e contatados por um técnico do MEC. Esse técnico ficou responsável pelo contato e articulação das atividades para a elaboração do documento. Antes, porém, os municípios realizaram o diagnóstico inicial com o suporte do MEC disponibilizou um documento com questões pontuais orientadas por quatro eixos: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infra-estrutura física e recursos pedagógicos.

Os municípios foram orientados a assinarem e publicarem duas portarias: uma elegendo a Equipe Local – constituição da equipe que vai elaborar o PAR – e outra o Comitê Gestor – constituição da equipe que vai gerir as ações do PAR. Além disso, foi distribuído um documento chamado Instrumento de Campo 5, que é um material guia para a realização do trabalho, no momento inicial. Todo o PAR foi elaborado em uma plataforma virtual denominada Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Para isso, foi necessário, também, o cadastro do Secretário e do Gestor Municipal no sistema, gerando uma senha a partir do CPF dos mesmos.

⁴ As 28 Diretrizes do Compromisso podem ser facilmente acessadas no site www.mec.gov.br

⁵ O Instrumento de Campo, assim como as questões pontuais, além de outros documentos utilizados, podem ser acessados no site: www.mec.gov.br.

O PAR possui quatro eixos centrais que podem ser definidos da seguinte forma: (a) Gestão educacional: questões administrativas, gestão dos diretores de escolas e dos conselhos escolares; aplicação dos recursos vinculados à educação; (b) Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar: desde a creche até as séries finais do ensino fundamental; (c) Práticas pedagógicas e avaliação: questões de identidade, inclusão de alunos com deficiência, escola em turno integral, evasão, reprovação e recuperação dos alunos etc.; (d) Infra-estrutura física e recursos pedagógicos: recuperação ou construção de quadras de esporte, construção de creches, recuperação de refeitórios, bibliotecas e de kits pedagógicos.

Cada um desses eixos, conforme observamos, existem subdivisões em indicadores. Todos os indicadores são analisados com uma pontuação que vai de 4 a 1. Sendo que na pontuação

4 - a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.

3 - a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, são desenvolvidas parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.

2 - a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos que positivos; serão necessárias ações imediatas visando favorecer o desempenho do indicador

1 - a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas visando favorecer o desempenho do indicador (BRASIL, MEC, online, 2010).

Em relação a essa pontuação, os resultados 1, 2 e 3 geram demanda e necessidade de intervenção, por meio da criação de ações. Em especial, as pontuações 1 e 2 geram ação e sub-ações para que sejam criadas estratégias de intervenção.

Como pode-se observar, é um plano propõe uma mobilização de quase todas as ações educacionais de um município e apresenta, objetivamente, possibilidade para um processo amplo de diagnóstico da realidade, planejamento das ações e acompanhamento e avaliação do que foi planejado no PAR.