

EIXO 1

PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM REGIÕES METROPOLITANAS: UMA ANÁLISE DE FONTES OFICIAIS

Angela Maria Martins
Pesquisadora Fundação Carlos Chagas
ange.martins@uol.com.br
Cláudia Oliveira Pimenta
Bolsista Fundação Carlos Chagas
pimentaclaudia@ibest.com.br
Gláucia Torres F. Novaes

INTRODUÇÃO¹

As diretrizes da política educacional paulista – consolidadas na legislação e em documentos oficiais publicados a partir de 1982 – já preconizavam que o governo estadual visava ao fortalecimento das municipalidades para que estas pudessem assumir a gestão da educação fundamental, etapa de escolarização obrigatória por lei. Entretanto, essa dinâmica foi consolidada a partir de 1996, por meio dos convênios de municipalização do ensino obrigatório firmados entre a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP) e os municípios paulistas.

Em 1996, a Secretaria Estadual de Educação instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental consolidando o processo de municipalização iniciado já em 1989. O instrumento administrativo criado para viabilizar o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado/Município foi um Termo de Convênio, do qual faziam parte um Plano de Trabalho do município com objetivos e metas, um Plano de Aplicação dos Recursos e um Cronograma de Desembolso Financeiro. O programa sublinhava a necessidade de se estabelecer uma ação compartilhada entre a Secretaria de Estado da Educação e os Municípios para desenvolvimento, melhoria e expansão do Ensino Fundamental, mediante ação conjunta entre o Poder Executivo Estadual e o Poder Executivo Municipal, para consolidar o processo de descentralização e democratização político-administrativa do sistema de ensino (SÃO PAULO, 1996).

¹ O texto apresenta resultado da pesquisa “Planos Municipais de Educação: uma análise de políticas educacionais em regiões metropolitanas”, financiada pela Fundação Carlos Chagas. Contou com a participação das bolsistas Cláudia Pimenta Oliveira e Jessica Munhoz Araújo.

No primeiro semestre de 1995, 384 municípios se interessaram em participar do desse programa e os prefeitos interessados participaram de 10 encontros técnicos com a equipe central da Secretaria Estadual para assumir as novas responsabilidades administrativas e financeiras. Os próprios órgãos centrais da SEESP foram capacitados para dar apoio ao processo de municipalização. O Departamento de Recursos Humanos passou a coordenar a ação de transferência dos professores aos municípios e as Diretorias de Ensino foram os canais oficiais de recebimento das solicitações de professores, prédios e equipamentos feitas pelas prefeituras e pela legalização da cessão dos mesmos. Muitas delas, quando necessário, ofereciam, também, apoio pedagógico às novas redes municipais. Após o início do processo de transferência, os profissionais captados pelos municípios para trabalharem nas novas funções de gestão não eram profissionais vindos da área social – prática comum -, mas, sim, educadores, pela experiência e possibilidade de aprendizagem mais rápida (MARTINS, 2004).

A transferência de professores, alunos, funcionários e prédios escolares redefiniu a engenharia político-institucional e as bases de atendimento da educação fundamental, configurando características muito peculiares à educação paulista. Até 1995, a esfera estadual respondia historicamente por 89,1% das matrículas no ensino fundamental, atendendo 5.263.112 alunos; os municípios por apenas pouco mais 10%, sendo que dos 652 municípios somente 72 mantinham redes municipais. O Programa de Parceria Educacional Estado-Município - implementado a partir de 1996, com modificações parciais em 2003 - constituiu um poderoso mecanismo indutor, a se examinar as mudanças dele decorrentes: em 2009, 642 dos 645 municípios possuíam rede de ensino fundamental própria ou municipalizada, atendendo 2.432.559 alunos, ou seja, 47,2% do total de matrículas nas redes públicas do estado nesse nível (SÃO PAULO, 2010).

Tomando por base esse cenário, optou-se por analisar os Planos Municipais de Educação (PME's) das 67 localidades integrantes das três regiões metropolitanas (RM) do Estado de São Paulo. Além de representarem um universo expressivo no cenário paulista, as regiões metropolitanas apresentam a peculiaridade de terem sido inseridas de maneira mais incisiva no processo de municipalização, iniciado na capital São Paulo e expandido para áreas de maior crescimento no interior, Campinas e Santos². Registre-se ainda que regiões metropolitanas representam um fenômeno físico e socioeconômico, formado pela

² As três regiões metropolitanas (RM's) do Estado de São Paulo são: Região Metropolitana da Grande São Paulo (com 39 municípios, incluindo a capital), Região Metropolitana da Baixada Santista (9 municípios) e Região Metropolitana de Campinas (19 municípios).

combinação dos processos de urbanização, metropolização e conurbação, institucionalizadas com o objetivo de possibilitar a gestão de problemas comuns a mais de um município.

Nesse sentido, as novas regiões metropolitanas e pólos regionais criados desde os anos de 1980 em território paulista vêm se integrando de diferentes formas - consórcios, convênios, fóruns de municípios, escritórios de governos regionais – indicando a necessidade de se aprofundar o conhecimento acerca das peculiaridades espaciais, sociais, políticas e econômicas com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento de instrumentos de gestão das políticas públicas.

Os dados a seguir mostram a heterogeneidade no atendimento do ensino fundamental decorrente da municipalização nessas regiões, evidenciando que esse processo é bastante diversificado. Conforme os dados da Tabela 1, a maioria dos municípios das três regiões metropolitanas assinou convênio de municipalização no período de 1996 a 1999 (76,3%), destacando-se que 62,7% o fizeram entre 1996 e 1997. Entre 2000 e 2003, os municípios inseridos nesta condição totalizam apenas 11,9%. Nos anos seguintes, a adesão foi residual, sendo 3,4% de 2004 a 2007 e 8,5% de 2008 a 2011.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, segundo o ano de assinatura do convênio de municipalização

Ano de Municipalização	Região Metropolitana de São Paulo	Região Metropolitana da Baixada Santista	Região Metropolitana de Campinas	Total
1996 a 1999	73,5%	85,7%	77,8%	76,3%
2000 a 2003	14,7%	14,3%	5,6%	11,9%
2004 a 2007			11,1%	3,4%
2008 a 2011	11,8%		5,6%	8,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: As autoras. Dados processados a partir de informações do Relatório sobre a Municipalização da SEESP, 2010.

Diante desse quadro, é importante assinalar que a maioria dos municípios pesquisados teve seu Plano Municipal de Educação aprovado em 2003. Portanto, num primeiro momento, tomou-se como pressuposto que entre 1996 a 2003 - tendo em vista os novos encargos assumidos pela municipalização no estado de São Paulo - os municípios pudessem construir capacidades institucionais para elaborar, de forma coerente e coesa, Planos Municipais de Educação bem fundamentados. Entretanto, esse pressuposto não se confirmou na maioria dos Planos analisados.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Dificuldades de levantamento dos 67 Planos Municipais devem ser registradas, tendo em vista constituírem-se em achados de pesquisa no início de seu percurso. Em sua maior parte, os documentos não estão disponíveis nos sites da Assembléia Legislativa do estado de São Paulo, do Tribunal de Contas do Estado, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), das Secretarias Municipais de Educação e das Câmaras Municipais. Frente a essa constatação, optou-se por enviar carta solicitando a disponibilização do documento oficial. Dos 67 municípios abordados, 20 enviaram, até meados do primeiro semestre de 2012, os respectivos Planos Municipais de Educação. Outros 7 informaram que o Plano foi elaborado, mas ainda não havia sido aprovado junto à Câmara Municipal ou estava em processo de elaboração para aguardar aprovação até o final de 2012. Os demais não responderam à solicitação e não mantêm o documento disponível nos *sites* consultados. A RM da Baixada Santista, com 9 municípios, tem maior taxa de presença do PME (6) seguida pela RM de São Paulo, com 39 municípios (13). Chama atenção que na RM de Campinas, com 19 municípios, apenas 1 enviou o Plano, sendo que 3 municípios dessa região justificaram a ausência do documento. Entretanto, é preciso ressaltar que isso não significa que os municípios em questão não tenham o Plano Municipal de Educação aprovado e em desenvolvimento, mas sim que os documentos não estão disponibilizados publicamente e/ou as Secretarias Municipais de Educação não responderam à solicitação.

Tendo em vista que os Planos Municipais de Educação são fontes secundárias relevantes para se examinar a potencialidade de municípios brasileiros na capacidade institucional para elaboração de diretrizes de políticas públicas, buscaram-se identificar as características textuais implícitas na organização dos textos, com base na análise de conteúdo (Bardin, 1994), identificando-se ideias e noções expressas nas diferentes partes que compõem os documentos, para, em seguida, organizá-las em categorias.

É preciso ressaltar que, guardadas as diferenças textuais, alguns elementos comuns puderam ser identificados, em função do modelo adotado para elaboração dos Planos Municipais de Educação, independentemente da situação socioeconômica, cultural e política dos municípios, conforme se discutirá adiante.

ANÁLISE DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DAS TRÊS REGIÕES METROPOLITANAS PAULISTAS: UM PANORAMA GERAL

A elaboração dos Planos Municipais de Educação desenhou um processo político-institucional que ampliou o poder de negociação da esfera estadual com os entes federados, pois em 2003, a Secretaria organizou fóruns de discussão, aprofundando a articulação e a troca de informações para subsidiar sua elaboração. Um modelo de Plano foi divulgado e discutido, servindo de base para que as municipalidades, por meio de suas secretarias de educação, divisões, diretorias e/ou superintendências de ensino, iniciassem a elaboração de seus respectivos documentos.

Os conteúdos analisados nos PMEs foram agregados em torno de 16 eixos, como se seguem: 1) construção e manutenção da rede física; 2) oferta e atendimento à demanda; 3) parcerias e regime de colaboração; 4) equipamentos e materiais didático-pedagógicos; 5) mecanismos de participação; 6) ações pedagógicas; 7) ações de apoio e suporte às escolas; 8) financiamento; 9) avaliação docente; 10) avaliação do currículo; 11) avaliação de programas/projetos; 12) avaliação do Plano Municipal de Educação; 13) avaliações externas de desempenho de alunos; 14) implantação de sistema/programas e ações avaliativas; 15) avaliação e monitoramento da política educacional; e, 16) currículo.

Muitas foram as dificuldades para classificação dos conteúdos dos textos oficiais nos 16 eixos, pois na maior parte deles não há clareza em relação aos itens propostos, embora todos os Planos em estudo tenham procurado cumprir o modelo divulgado pela SEESP, em 2003. É preciso esclarecer que muitos dos conteúdos poderiam ser classificados em mais de um eixo.

No que diz respeito ao *Eixo 1 – Construção e manutenção da rede física* - é possível verificar em todos os documentos examinados, a prioridade dada à construção/adaptação de salas/equipamentos/prédios escolares, sobretudo para a educação infantil e a educação especial. Um município apresenta a preocupação de atender a educação indígena em espaço apropriado. Embora com menor ênfase, os documentos oficiais registram ainda a necessidade de construção/reforma/ampliação de laboratórios de informática. De qualquer forma, identifica-se um discurso homogêneo nas fontes, indicando que o município analisará dados do censo escolar, e/ou que serão realizadas pesquisas pela própria secretaria de educação/diretoria de educação, para obedecer à demanda orientada.

No *Eixo 2 - Oferta e atendimento à demanda* – identifica-se, novamente, a preocupação com o atendimento à educação infantil, embora alguns municípios acrescentem como meta, a expansão do atendimento da educação de jovens e adultos, da educação especial e do ensino profissionalizante. Chama atenção este último aspecto, pois em alguns dos documentos examinados a necessidade de “colocar o jovem no mercado de trabalho” aparece na forma de um discurso difuso, mesclando-se à questão da educação de jovens e adultos e ao estabelecimento de convênios com outras instâncias político-administrativas. Essa preocupação – que aparece de forma pouco explicitada nas fontes oficiais – corrobora dados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) de 2010, pois, embora o ritmo de crescimento venha se mantendo na última década, puxando a média nacional, a geração de vagas vem sendo ampliada no interior, ainda que os empregos permaneçam concentrados nas capitais e nos grandes centros urbanos.

No *Eixo 3 - Parcerias e regime de colaboração* – as preocupações giram em torno de parcerias com o governo estadual e federal. A maior parte destas, ao que tudo indica, já em andamento, pois os textos assinalam que o município pretende consolidá-las no que tange à merenda, transporte, construção de creches, ensino profissionalizante e ações destinadas à educação de jovens e adultos. Chama atenção a ênfase dada às parcerias com organizações não governamentais, bem como com os setores de saúde, assistência social e segurança pública. Ao que parece, as secretarias municipais de educação vêm lançando mão, cada vez mais, de medidas de apoio e proteção realizadas em conjunto com outras secretarias do próprio município e/ou do governo estadual e federal, com vistas a ampliar as possibilidades de contornar/solucionar problemas gerados em função de contextos sócio-econômicos adversos que vêm afetando a gestão dos sistemas e das escolas. Ainda nesse item, poucos municípios assinalam a necessidade de se estabelecer parcerias com universidades locais para oferta de ações de formação continuada e/ou de formação inicial a docentes que ainda não tenham curso superior.

Em relação ao *Eixo 4 – Materiais e equipamentos didático-pedagógicos* – identifica-se que o volume de texto é menor neste item. Há poucas menções referentes a livros didáticos, materiais específicos para educação infantil e educação especial, além de equipamentos para serem utilizados em ações de formação continuada na própria escola, incluindo-se aparelhos de “tecnologia assistida”, tais como o de leitura Braille. Alguns municípios registram a necessidade de assegurar o fornecimento de materiais pedagógicos a cada faixa etária a ser realizado pelo setor público e privado. Apenas um município

registra a necessidade de realizar estudos a partir de 2005 para fornecer materiais adequados e integrar os alunos com necessidades especiais às classes regulares. Da mesma forma, o discurso é extremamente homogêneo e as metas (sem prazos e indicadores) são as mesmas.

O *Eixo 5 – Mecanismos de participação* – é o que detém, significativamente, maior volume de texto. Dos 20 Planos examinados, apenas um não faz referências aos órgãos colegiados e/ou outras formas de participação de pais, professores, alunos, diretores e funcionários na gestão da educação básica. Todas as demais fontes explicitam a criação do Conselho do Fundeb, dos Conselhos Municipais de Educação, das Associações de Pais e Mestres, dos Conselhos de Escola e dos Conselhos de Classe. Entretanto, são poucos os municípios que o fazem de forma mais detalhada, registrando leis de criação desses conselhos e/ou explicando sua composição e funções. A maior parte das fontes oficiais lança mão de um discurso amplo em torno da necessidade de se democratizar a gestão da educação básica, repetindo *slogans* que podem ser encontrados na literatura da área e/ou em quaisquer outros documentos de governo.

No que diz respeito ao *Eixo 6 – Ações pedagógicas* – são identificadas as questões que perfazem um conjunto de medidas destinadas à elaboração e ao aperfeiçoamento dos projetos pedagógicos. Mais uma vez é possível observar a relevância que a educação infantil, a educação especial e a educação de jovens e adultos ocupam nesse quesito. Outra preocupação que aparece explicitada diz respeito à necessidade de superar as taxas de repetência e evasão, melhorando o fluxo escolar, mas da mesma forma, não há registro de metas e prazos para o cumprimento desse item. A avaliação do projeto político-pedagógico também aparece em algumas poucas fontes, porém, sem relação com a aprendizagem de alunos e/ou ações de formação continuada que subsidiem professores e direção escolar em sua implementação.

O *Eixo 7 – Apoio e suporte às escolas* – configura o conteúdo mais difícil de ser analisado. As ações previstas como metas poderiam ser classificadas em vários itens, pois perfazem um conjunto diversificado e dizem respeito a: reestruturação das próprias secretarias municipais de educação/diretorias de ensino, com respectivas redefinições de papéis dos “atores escolares”; criação de sistemas de ensino no município; esforços a serem encetados para buscar parcerias com o governo federal e estadual; promover apoio logístico para assegurar acesso e permanência de jovens no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos, por meio da otimização da merenda, do transporte, de ações

de saúde; adquirir transporte escolar para alunos com deficiências, preparação dos jovens para o mercado de trabalho. Apenas um município faz menção à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), e outro, à necessidade de atuação conjunta com o Conselho Municipal de Educação. Pouco significativas foram as indicações de: ações culturais no campo da educação; a necessidade de ofertar formação inicial e continuada a trabalhadores; a criação de fóruns de discussão entre os gestores da rede; a ampliação de um observatório de emprego; consolidar o ensino superior no município e otimizar a demanda para cursos superiores tecnológicos. Em suma, neste eixo estão classificados os conteúdos que se referem ao suporte e apoio à rede de escolas, embora, da mesma forma, identifique-se um discurso genérico e amplo, sem estabelecimento de metas e/ou relações entre estas ações e as que estão previstas nos demais itens. Ações de sustentabilidade (pedagógicas, financeiras, administrativas) deveriam estar intrinsecamente relacionadas às demais propostas.

O *Eixo 08 – Financiamento* apresenta pouco volume de texto, escrito de forma mais objetiva que os demais conteúdos. Tendo em vista a regulamentação normativa da área, todos fazem referência ao escopo legal. Alguns municípios assinalam a necessidade de se dotar as escolas de autonomia, por meio de repasses dos órgãos centrais, para manutenção e reparos. Todas as fontes fazem referência ao cumprimento da legislação federal e estadual, sendo que em alguns dos documentos, há registros ainda em relação a: buscar maiores recursos no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); otimizar o Programa de Transferência de Recursos Financeiros, do governo do estado de São Paulo; realizar estudos sobre custos da educação infantil; aumentar recursos para a educação especial; garantir o funcionamento correto do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Quanto ao *Eixo 09 - Avaliação docente* –há forte indicação, nos planos analisados, da necessidade da avaliação dos professores e profissionais da educação, de acordo com os preceitos legais dispostos na LDB/96. Nota-se que a finalidade mais apontada para esse processo é a definição de ações para formação continuada, segundo diretrizes e parâmetros curriculares vigentes. Apenas um município faz menção de já avaliar seus professores. Outros 3 apontam que esse processo avaliativo deve ser realizado em ação conjunta com a União e o Estado e um único plano determina que essa avaliação deve ser externa. Não há menção sobre os modelos, a periodicidade, os critérios, padrões ou instrumentos que poderia ser utilizados, o que forneceria indícios de possíveis prioridades. De fato, a

avaliação docente ainda é tema recente na educação brasileira e, quando realizada, espelha-se nos moldes de avaliação de pessoal burocrática, sem a consideração da especificidade da área de trabalho. A previsão de avaliar os docentes nos planos é superficial, pouco elucidativa, sem esclarecer como promoverá a melhoria da prática docente, depositando na formação continuada a responsabilidade pela formação de professores em diferentes fases de carreira, sendo que estudos recentes têm evidenciado a fragilidade desses cursos (Davis *et al*, 2011).

O *Eixo 10 - Avaliação do currículo* – é constituído por objetivos dispersos e o tema é pouco presente nos planos avaliados. Em 2 planos consta a concepção de que o currículo está sempre em construção e precisa ser modificado, mas não há menção sobre quando, como, em que dimensões ou quem deverá participar de sua reelaboração. Um plano especifica que deverão ser realizadas adaptações curriculares quanto à avaliação, conteúdo e metodologias de ensino. Outro apenas determina que o currículo será reavaliado após dois anos da vigência do PME. Somente um município aponta que a avaliação do currículo deve ser realizada de forma coletiva. Por outro lado, como os PMEs estão muito referenciados aos PCNs, há a hipótese de que os municípios aguardam diretrizes dos outros entes federados, sobretudo da União, para efetuar mudanças curriculares em suas redes.

O *Eixo 11 - Avaliação de programas/projetos* – é formado por eventuais metas de implementação de avaliação de alguns projetos específicos, tais como transporte escolar, cursos preparatórios para o vestibular, programa livro didático do Mec, ensino à distância, entre outros. São aspectos pouco citados nos planos e, quando presentes, tratam de projetos em parceria, com pouca menção a projetos das próprias redes. Quando presentes, não especificam metodologias, periodicidade ou instrumentos necessários. Apenas um plano indica que a avaliação do projeto de transporte escolar deve incluir a participação de escolas, dos pais de alunos e dos usuários. A avaliação de projetos e programas demanda capacitação específica e a criação de sistemas de informação complexos, condições que muito provavelmente não estão presentes nas redes municipais avaliadas e restringem a definição de metas e ações neste âmbito.

A análise do *Eixo 12 - Avaliação do Plano Municipal de Educação* – indica que 13 municípios preconizam a avaliação do seu PME e a necessidade de sua revisão. A periodicidade dessa avaliação, anunciada em cerca de metade desses planos, é variada: contínua, anual, quadrienal, com tendência a ser realizada todos os anos. Em 11 PMEs

constam os responsáveis por essa avaliação, que são diversificados, com predominância da SME e dos Conselhos ligados ao sistema de ensino, sobretudo o CME. Alguns preconizam a participação de profissionais do magistério e da sociedade civil e apenas um determina a criação de uma comissão, sendo parte nomeada e parte eleita. A avaliação do PME parece estar mais relacionada ao alcance das metas, mas como há pouca especificação quanto às estratégias e modelos a serem adotados e padrões a serem atingidos para cada objetivo do plano, essa avaliação tende a ser um processo complexo, sendo tratado de forma tangencial nos documentos analisados, impossibilitando, inclusive que os cidadãos tenham clareza sobre a eficácia do serviço educacional prestado.

Oito PMEs apresentam diretrizes relacionadas ao *Eixo 13 - Avaliações externas de desempenho de alunos*. Desses, 7 referem-se às avaliações do rendimento escolar e 1 ao acompanhamento e avaliação nutricional dos estudantes. Dentre os que tratam do rendimento do aluno, 4 preconizam assegurar a participação dos alunos em avaliações externas, especificamente o SAEB, bem como prestar informações ao Censo Escolar. A melhoria nos resultados das avaliações externas é meta presente em 3 planos, todos de aprovação mais recente, após a criação do IDEB. De forma geral, percebe-se que a cultura de avaliação para *accountability* e controle dos sistemas está incorporada em boa parte dos planos municipais de educação; entretanto, há pouca inovação na utilização desses dados, pois somente em 1 plano consta que os resultados dessas avaliações deverão ser utilizados junto a dados de autoavaliação das escolas para aprimoramento do ensino.

O *Eixo 14 - Implantação de sistema/programas e ações próprias de avaliação* – é um dos mais densos. Um primeiro aspecto a ser destacado é a preocupação com o aperfeiçoamento dos sistemas de informação e avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, incluindo não somente a rede municipal, mas também as escolas particulares sob sua jurisdição. Em alguns documentos evidencia-se a preocupação com a articulação com a rede estadual no nível dos sistemas de informação. Ou seja, há evidências de que o monitoramento e a avaliação são concebidos como poderosas ferramentas de gestão do sistema.

Alguns planos preconizam a criação de sistema municipal de avaliação educacional, sem especificação dos níveis de ensino a serem incluídos, mas mencionando provas e até avaliação institucional. Poucos indicam a necessidade de definição de parâmetros de qualidade, dentre os quais há quem referencie o Ideb e taxas de rendimento do Censo Escolar. Inclusive, um plano determina a formação de supervisores para a análise

dos dados de avaliação, revelando o pouco conhecimento das equipes técnicas quanto às diferentes metodologias avaliativas, corroborada pela irrelevante indicação, neste conjunto de documentos, da necessidade de avaliação do Projeto Político Pedagógico das escolas. São comuns as metas de avaliar programas próprios, como aqueles especificamente voltados para EJA, Educação Especial e Educação Infantil. Nota-se, porém, que para alguns municípios tal empreendimento exige apenas analisar dados de censos escolares e populacionais, o que define uma reflexão mais quantitativa da realidade, uma visão mais de avaliação de resultado do que de processo, o que, de certa forma, poderia ser explicado pela exigência de pouco investimento financeiro e de pessoal. Por outro lado, quando a avaliação está referenciada ao aluno, além da preocupação com registros de frequência e desempenho, encontra-se um discurso de que esta prática deve ser reflexiva, oferecer *feedback* aos estudantes e ter caráter formativo.

Ao se analisar o conteúdo do *Eixo 15 - Avaliação e Monitoramento da Política Educacional* – pode-se inferir que até o ano de 2003, quando se promulgou a maior parte dos Planos Municipais em estudo, as questões que se referem aos processos avaliativos ainda não tinham relevância na política educacional dos municípios. Poucos documentos fazem referência à necessidade de dotar os Conselhos Municipais de Educação e/ou as equipes de supervisão, de instrumentos/dinâmicas de avaliação que permitam acompanhar o processo educacional e suas ações, prevendo, ainda, o desenvolvimento e divulgação de informações para subsidiar a gestão das redes. Talvez, esta poderia se configurar como uma tendência que possibilitasse à instância municipal lançar mão de dados avaliativos para aperfeiçoar os mecanismos de gestão dos sistemas e redes de escolas. Entretanto, a maior parte dos Planos não explicita esse item. Os poucos documentos que abordam o tema, tecem considerações genéricas sobre usos dos dados do censo escolar e das demais fontes que podem ser encontradas nos sites oficiais de governo e que se referem a índices de analfabetismo, cobertura e atendimento dos diferentes níveis de ensino. Apenas um município registra a necessidade de acompanhar a trajetória de alunos que saem da educação infantil até o ensino fundamental, com vistas a estruturar *portfolios* individuais de acompanhamento da vida escolar. Também chama atenção o fato de apenas um Plano Municipal de Educação mencionar a necessidade de se levar em consideração aspectos qualitativos e não quantitativos no que diz respeito à avaliação de desempenho de alunos e da rede.

No que tange ao *Eixo 16 – Currículo* - observa-se, mais uma vez, a relevância da Educação Infantil. Entretanto, a maior parte dos documentos preocupa-se em determinar, apenas, a garantia de infra-estrutura e recursos materiais e humanos condizentes para atendimento dessa faixa etária. Da mesma forma, na maior parte das fontes, identifica-se a relevância da inclusão do ensino da linguagem de sinais e braile.

Em um dos poucos planos com maior aprofundamento, há a meta de “adotar cadernos de apoio para os alunos da pré-escola”, mas não ficam claras as dimensões curriculares a serem trabalhadas nesses materiais. Referenciados nos PCNs e nas Diretrizes Nacionais, os planos mencionam a ampliação da jornada de aulas e da carga horária anual; a inclusão de disciplinas ou temas no currículo; a adoção de ciclos; a progressão continuada; a avaliação da aprendizagem; o reforço escolar e os programas de aceleração de aprendizagem. Identificam-se, novamente, conceitos gerais sobre formação para a cidadania e desenvolvimento da autonomia do aluno, sem especificação de disciplinas a serem inseridas no currículo. São raras as menções sobre o desenvolvimento da parte diversificada do currículo e de diretrizes curriculares para o Ensino Médio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de Planos de Educação tem se configurado - do ponto de vista histórico – como um processo permeado de debates e disputas de ideias e princípios políticos, encetados por grupos representativos do magistério e da sociedade civil. Conforme assinala Saviani (1999), a própria noção de plano se origina com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1930, documento baseado na ideia de organicidade e de racionalidade científica.

Ao que parece, identifica-se que o discurso oficial encontrado nessas fontes legais indica a tendência de superação dessa perspectiva racional, ao apontar o cumprimento de princípios e diretrizes que vêm direcionando a agenda do governo brasileiro - sobretudo a partir da implementação da LDB 9394/1996 - com base na defesa de valores democráticos para a educação municipal e de valorização das peculiaridades e necessidades locais. Porém, no cenário contemporâneo, as tentativas de superação de modelos de planos mais racionais e dotados de organicidade podem configurar paradoxos. Senão vejamos.

No exame dos Planos Municipais de Educação, é possível verificar a predominância de fundamentos e justificativas baseadas nos princípios da gestão

democrática, embora o conjunto de fontes não permita identificar quais seriam, exatamente, os elementos que comporiam uma gestão mais participativa, limitando-se a repetir *slogans* (Martins, 2011). Chama atenção o volume textual que se dedica a citar os mecanismos que poderiam efetivá-la – os órgãos colegiados - embora não sejam explicitadas as dinâmicas, as funções, as composições e as metas que estes deveriam cumprir.

É preciso registrar que o modelo enviado pela SEESP a todos os municípios paulistas induziu a que a maioria formalizasse seus Planos seguindo uma estrutura homogênea. Os documentos possuem uma parte introdutória, via de regra, contendo aspectos históricos (inclusive com fotografias antigas, do período de constituição da vila original), seguida de uma discussão (nem sempre breve) sobre aspectos sócio-econômicos e demográficos da região e da localidade, para, na sequência, apresentar um diagnóstico da rede de escolas com base em dados do censo escolar, das avaliações externas (SAEB; SARESP; ENEM) e, no caso dos Planos reelaborados mais recentemente, baseados em dados do IDEB.

É possível identificar em boa parte das fontes examinadas, os nomes de consultores e/ou de empresas de consultoria, às vezes, na forma de uma lista. Infere-se que esses profissionais trabalharam com um conjunto de municípios, cumprindo o modelo indicado pela SEESP, lançando mão dos mesmos bancos de dados, inserindo discussões e análises semelhantes. Em outros termos, os municípios contaram com especialistas externos e pesquisadores acadêmicos na formulação dos documentos, pois foi possível perceber as mesmas características textuais em boa parte deles.

Entretanto, os elementos que diferem um município de outro dizem respeito: ao volume textual como um todo, pois alguns documentos possuem mais de 200 páginas e outros apenas 34; à explicitação de poucos aspectos locais (por exemplo, aqueles que oferecem educação indígena); à menção de dinâmicas e formas de implementação do próprio Plano.

Chama atenção a dificuldade dos municípios para elaborar os Planos Municipais de Educação de forma autônoma, baseados em dados que poderiam ser processados pelas próprias equipes centrais, com vistas a expressar de forma fidedigna suas necessidades e delinear com maior precisão suas demandas e possibilidades efetivas de atendimento da educação básica. Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de superação de modelos mais racionalizados de instrumentos de planejamento ainda compõe um campo de tensão e

encontra-se em fase de construção. O momento histórico é propício para que esse movimento seja bem sucedido, entretanto, os fatores intervenientes não podem ser desconsiderados, ressaltando-se: a necessidade de dotar as secretarias Municipais de Educação/Diretorias de Educação com equipes técnicas bem preparadas, capazes de trabalhar com dados e fontes secundárias que podem ser obtidas em *sites* governamentais e de institutos de pesquisa; a pontuação, efetivamente, de limites e possibilidades no atendimento da educação básica, sem repetir discursos oficiais prontos e que podem ser amplamente encontrados em outros documentos e/ou na literatura da área.

Trabalhar com base na realidade local, considerando suas peculiaridades, deveria ser condição *sine qua non* para elaboração de instrumentos de planejamento, sobretudo diante da relevância que os Planos detêm como norteadores da política educacional. Assim, a adoção de consultorias externas para elaboração dos Planos Municipais de Educação deveria se restringir a aspectos pontuais e que exigissem a perícia de técnicos, por exemplo, no setor de construção/reformas e/ou na elaboração de orçamentos mais bem definidos. Entretanto, essas não são as características das atuais fontes examinadas.

Em suma, os Planos apresentam diagnósticos, metas, objetivos e algumas poucas ações para alcançá-las. Ainda que os documentos obedeçam aos itens propostos no modelo da SEESP, a elaboração de qualquer medida legal e normativa, bem como de planos, programas e projetos oficiais, dependerá sempre de condições locais que envolvem infraestrutura administrativa e organização de equipes técnicas qualificadas que saibam manipular dados estatísticos com desenvoltura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, I. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições Setenta, 1994. 226 pg.

BRASIL. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jan. 2001.

DAVIS, C. L. F; NUNES, M.M.R; ALMEIDA, P.A.; SILVA, A.P.F; SOUZA, J.C. Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros. Estudos e Pesquisas Educacionais. Relatório Final. Fundação Victor Civita. São Paulo, 2011. *Consulta em 12/07/2012 em* www.fvc.org.br/pdf/relatorio-formacao-continuada.pdf .

DEDECCA, Claudio, MONTALI, Lilia, BAENINGER, Rosana (orgs.). *Regiões Metropolitanas e Pólos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais*. Campinas: Unicamp/ FINEP/NEPP/NEPO/IE, 2009.

FIRJAN. *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)*. Consultado em <http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=SP&IdCidade=&Indicador=1&Ano=2010>.

MARTINS, Angela Maria. *Estado da Arte: Gestão, autonomia da escola pública e órgãos colegiados (2000-2008)*. Brasília, Líber Editora, 2011.

_____. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de, e BUENO, Maria Sylvia Simões. *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. *Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o ensino fundamental*. Relatório Final da Equipe de Municipalização da SEESP, 2010.

_____. Decreto 40.673 de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. *Diário Oficial*, São Paulo, 17 fev 1996.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas: CEDES, v.20, n.69, p. 45-59, dez./1999.