

Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise

The Articulated Actions Plan priorities in municipalities: exercise in cooperative analysis

Luciana Teofilo Santana*

Theresa Maria de Freitas Adrião**

* Membro da Equipe Técnico-pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Pirassununga e Professora da Faculdade de Tecnologia, Ciência e Educação (FATECE).
E-mail: lucianateofilo@yahoo.com.br

** Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (UNICAMP).
E-mail: theadriao@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa o movimento de articulação entre Governo Federal, representado pelo Ministério da Educação, e os demais entes federados, que em colaboração buscam empreender políticas educacionais frente às atuais demandas. Especificamente, o estudo se volta para o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento do planejamento pelo qual se desenvolve um diagnóstico da situação educacional nas diferentes localidades e, em consonância, estabelece ações e subações para as quais são ofertadas assistência técnica e financeira por parte do Governo Federal para os sistemas estaduais e municipais de ensino. O estudo se efetivou por meio da descrição do Plano de Ações Articuladas e análise do conteúdo presente nos termos de cooperação dos municípios selecionados, termos nos quais estava prevista assistência a ser ofertada pelo governo federal. Dentre 17 municípios paulistas, priorizados inicialmente pelo governo federal, constam deste artigo aqueles que apresentavam menor desempenho na avaliação dos indicadores que compunham o diagnóstico e, portanto, demandaram maior assistência. Sinalizamos para a importância de implantação de medidas com vistas à cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais, nas quais os municípios, esferas frágeis de poder, possam se utilizar de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do governo federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir, sobretudo, a qualidade de ensino.

Palavras-chave

Cooperação federativa. Plano de ações articuladas. Políticas educacionais.

Abstract

The article analyzes the pivoting motion between the Federal Government represented by the Ministry of Education, and other federal entities, which together seek to undertake educational policies in the face of current demands. Specifically, the study turns to the Articulated Actions Plan (PAR), planning instrument by which one develops a diagnosis of the educational situation in different areas and establishes consistent actions and follow-ups shares are tendered for which technical and financial assistance from

the Government Federal state and local systems of education. The study was accomplished through the description of the Plan of Articulated Action analyzes the content in this term of cooperation of selected municipalities in terms which was scheduled to be offered assistance by the federal government. Out of 17 municipalities, first federally listed, this article analyzes those who had lower performance in the evaluation of the indicators that comprised the diagnosis and therefore demanded greater assistance. Draw attention to the importance of implementing measures aiming at cooperation among federal entities to undertake educational policies, in which municipalities, fragile spheres of power, can be used for programs and actions pre-established within the federal government, with the purpose of increasing their educational levels that should reflect that, above all, the quality of teaching

Key words

Federal cooperation. Articulated actions plan. Educational policies.

Introdução

Este artigo¹ objetiva apresentar análise acerca da cooperação técnica e financeira ofertada pelo Ministério da Educação, descrita nas ações e subações sugeridas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paulistas priorizados pelo programa. Para tanto, analisamos o conteúdo do diagnóstico e as metas definidas no termo de cooperação definidas nesses municípios para a dimensão de Gestão Democrática, e expressos no termo de cooperação firmado entre esses municípios e o Governo Federal.

Tal exercício analítico é pretendido no sentido de compreender a política educacional recente do Ministério da Educação, com referência à atuação do governo federal na oferta de cooperação aos demais entes federados, em termos de assistência técnica e financeira para a

implementação de políticas educacionais. Da análise, percebe-se um importante movimento de coordenação/cooperação federativa aos municípios que, no contexto de redemocratização do Estado brasileiro, assumiram o status de ente federado.

Os municípios selecionados para a pesquisa compõem o grupo priorizado pela Resolução n. 029, de 20 de junho de 2007, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2005, estabeleceu os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização do que tem sido denominado de assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação.

Nesses municípios prioritários, a iniciativa de adesão ao Compromisso Todos pela Educação², assim como o apontamen-

¹ O presente artigo se constitui parte do exercício teórico-reflexivo acerca dos dados que foram da dissertação de mestrado de Luciana Teófilo Santana, apresentada a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (Unesp Rio Claro).

² O Compromisso “Todos Pela Educação” foi iniciado em 2006 por meio de um ato público, liderado pela iniciativa privada, e tem como objetivo anunciado “Contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022”. Para tanto, apresenta metas considera-

to da necessidade de elaboração do Plano de Ações Articuladas, partiu do Ministério da Educação e teve a finalidade declarada de identificar os fatores que contribuíram para os índices insatisfatórios e mobilizar recursos e estratégias para sua melhoria. Por constituírem um grupo prioritário de municípios a receberem a assessoria direta do MEC, por meio de técnicos enviados pelo Ministério, acredita-se ter havido maior aderência entre o formato do plano idealizado pelo MEC e o processo vivenciado pelas gestões da educação local.

Com foco nos municípios prioritários, observa-se que sete entre os dezessete

das centrais a garantir aos cidadãos condições de acesso, alfabetização e sucesso escolar, e ainda qualidade na gestão dos recursos públicos investidos na Educação. O movimento apresenta ações a serem executadas e monitoradas a partir da coleta sistemática de dados e da análise de séries históricas de indicadores educacionais oficiais. Para esse fim, em concepção, os idealizadores do movimento entendem que o envolvimento de diferentes setores é condição primeira para a efetivação do Direito a educação, uma vez que, entende que essa não é responsabilidade exclusiva dos governos e do Estado. Esse movimento foi posteriormente formalizado pelo Decreto Presidencial de n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação e trata das formas de adesão de estados e municípios, e também apresenta as formas de viabilização da cooperação entre os entes, pretendida e anunciada pelo Movimento do Compromisso Todos pela Educação, e o PAR, objeto de análise nessa pesquisa se constituem uma das ferramentas de diagnóstico e viabilização dessa cooperação. Texto elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis em <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

municípios paulistas não atendiam a mais de 50% dos indicadores, na dimensão de Gestão democrática. São eles os municípios de Arapeí, Holambra, Itapirapuã Paulista, Jardinópolis, Paulistânia, Ribeirão Corrente e Serra Azul. Portanto eles foram selecionados para a pesquisa, pois, a partir de seus diagnósticos, demandariam maior cooperação técnica e financeira por parte do Ministério da Educação, o que permite, de maneira mais específica, atenção para o objetivo desta pesquisa, que é identificar a cooperação ofertada.

A obtenção dos dados se deu por meio de consultas a institutos e sistemas oficiais de estatísticas e educação³, aos sites e órgãos dos próprios municípios e, especificamente, ao relatório público do Plano de Ações Articuladas dos Municípios referente ao período delimitado por esta pesquisa: ano de 2008.

Apesar de os municípios terem sido selecionados pelo Governo Federal em 2007, os dados aqui apreciados correspondem a 2008, que foi o ano de elaboração do PAR nos municípios pesquisados.

³ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira (Inep); Ministério da Educação e Cultura (MEC); Sistema Estadual de Análise de dados (Seade); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Sistema de Informações da Administração Pública – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Banco de dados do Grupo de Estudo e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE).

Notas sobre o PAR como estratégia de cooperação

No final da década de 1980, em função das modificações do regime político e institucional formalizadas na CF-88, os municípios passaram a arcar com maiores responsabilidades diante das demandas por políticas públicas, a partir de então, a eles carreadas.

Segundo Abrucio (2010) apesar do status de entes federados, a maior parte dos municípios depende de auxílios, pois não dispõe de autonomia financeira e capacidade técnica para empreendimento das políticas sob sua responsabilidade, daí a necessidade de compartilhamento de ações entre os níveis de governo, característica intrínseca ao federalismo. No entanto tal compartilhamento de ações tende a dar lugar à competição entre os entes federados, de modo que os municípios também acabam disputando bases tributárias e recursos financeiros e técnicos escassos e mal distribuídos (ABRUCIO, 2010).

No âmbito do Compromisso Todos pela Educação, a Resolução/ CD/ FNDE /N. 029, de 20 de junho de 2007 estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, e os municípios e estados a serem priorizados para receber tal assistência tendo em vista os resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para efetivação da cooperação anunciada, algumas condições deveriam ser atendi-

das por dirigentes locais: 1) elaboração e envio, dentro de prazo estabelecido pelo MEC, de informações prévias com a visão local das ações que pudessem contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica; 2) recepção à consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação do dirigente municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil e organizada, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR); 3) garantia da participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à comunidade, durante a implementação do PAR, por meio da indicação de Comitê Local do Compromisso todos pela Educação (BRASIL, 2007a).

A elaboração do PAR⁴ se efetivou nos municípios e estados por meio de um

⁴ De acordo com as orientações expressas no Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007, ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os municípios devem realizar um diagnóstico da realidade educacional local a partir das seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos. A partir desse diagnóstico, desenvolvem um conjunto de ações definidas denominado Plano de Ações Articuladas (PAR), e inicia-se uma segunda etapa de caráter propositivo, na qual é gerado automaticamente um conjunto de ações e subações pré-estruturadas para as equipes locais desenvolverem. Esse segundo momento consiste da elaboração do PAR propriamente dito que, considerando o diagnóstico da educação local, oferece cooperação em forma

processo que se dividiu, sinteticamente, em duas etapas: a primeira, de aplicação do instrumento para o diagnóstico da situação educacional na rede municipal; e a segunda, que consiste na elaboração do PAR propriamente dito.

Nesse cenário, o Plano de Ações Articuladas se configura, portanto, em um instrumento de planejamento pelo qual se objetiva produzir diagnóstico da realidade educacional dos municípios e posterior movimento de execução de ações para as quais é ofertada assistência técnica aos estados e municípios, objetivando alterações na estrutura encontrada com vistas à elevação dos índices educacionais e desempenho dos alunos. Cada dimensão avaliada é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos, totalizando cinquenta e dois indicadores que são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, pela metodologia adotada, os critérios para os quais são atribuídas pontuação 4 e 3 são avaliados como satisfatórios, e critérios de

de assistência técnica ou financeira por meio dos Programas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Findo esse processo, é gerado o Termo de Cooperação entre Município e Governo Federal, definindo as responsabilidades destes no processo. Após a elaboração, o documento é avaliado pela equipe do MEC que checa a coerência entre o solicitado e os dados do Censo Escolar. Verifica-se, portanto, a viabilidade e a necessidade das demandas.

pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações para as quais será demandada assistência por parte do governo federal (BRASIL, 2007b).

Tendo em vista o anunciado, o Plano de Ações Articuladas se configura em um instrumento de planejamento pelo qual se objetiva produzir diagnóstico da realidade educacional dos municípios e posterior movimento de execução de ações para as quais é ofertada assistência técnica aos estados e municípios, objetivando alterações na estrutura encontrada com vistas à elevação dos índices educacionais e desempenho dos alunos (BRASIL, 2007b).

Diagnóstico do Plano de Ações Articuladas dos municípios paulistas prioritários

O diagnóstico da situação educacional local, previsto para ser elaborado coletivamente por gestores da educação, representantes de educadores e funcionários escolares e de conselhos escolares e municipais da educação, tem por objetivo promover a coleta de informações quantitativas e qualitativas e desenvolver desenho da situação educacional na rede municipal. O instrumento para a realização do diagnóstico estrutura-se em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

A área de **gestão democrática**, objeto de nossa análise, apresenta nove

indicadores relacionados à participação da sociedade civil e dos profissionais da educação nos processos decisórios no âmbito da escola e do sistema de ensino. São eles: 1) existência e atuação efetiva de conselhos escolares; 2) existência e atuação de conselhos municipais de educação; 3) existência e atuação de conselho de alimentação escolar; 4) existência de estímulo e subsídios por parte da Secretaria Municipal de Educação para elaboração dos Projetos Pedagógicos pelas escolas e

sua efetivação; 5) existência e aplicação de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; 6) existência de Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento; 7) existência de plano de carreira dos profissionais do magistério e demais profissionais da Educação; 8) existência, com regras e critérios claros, de estágio probatório para os professores e demais profissionais da educação; 9) existência de Plano de Carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar.

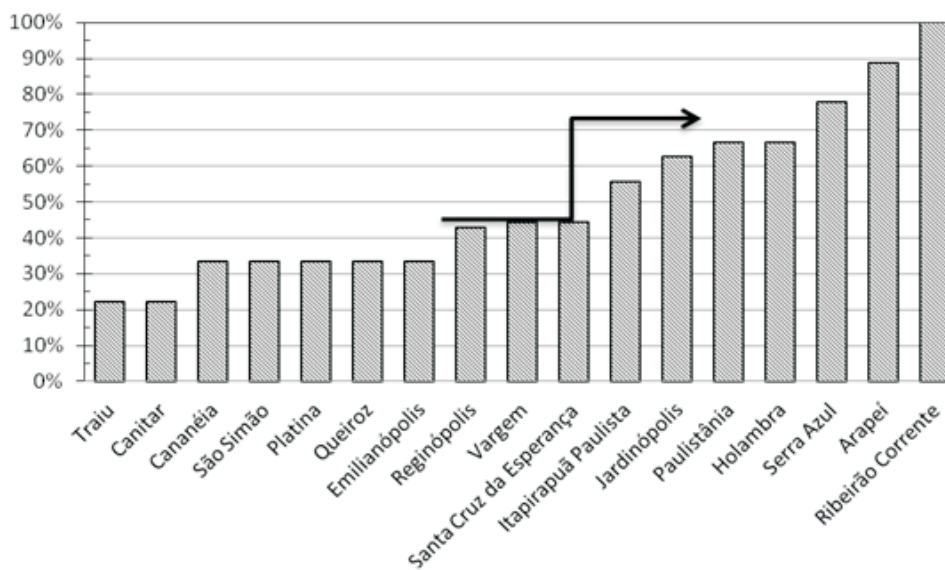


Gráfico 1 – Municípios prioritários por percentual de indicadores não atendidos

Fonte: SANTANA, 2011.

Perfil dos municípios em análise

Os municípios que apresentaram menos de 50% de atendimento dos indicadores solicitados foram: os municípios de Arapeí, Holambra, Itapirapuã Paulista,

Jardinópolis, Paulistânia, Ribeirão Corrente e Serra Azul, os quais são brevemente caracterizados a seguir, tendo em vista apresentar informações que permitam auxiliar no entendimento das dificuldades encontradas pelos gestores locais.

A Figura 1 permite observar que esses municípios estão localizados em diferentes regiões do estado – em seis, das quinze regiões administrativas⁵ do estado de São Paulo; apenas dois deles estão

localizados na mesma região administrativa: os municípios de Jardinópolis e Serra Azul, pertencentes à região administrativa de Ribeirão Preto.



Figura 1 – Localização dos municípios pesquisados no estado de São Paulo

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.cdbrasil.cnpm.embrapa.br/sp/>>. Acesso em: 14 abr. 2011. Municípios localizados e identificados pela autora.

⁵ Divisões territoriais regionais compostas por municípios de uma determinada área geográfica, não se constituem, entretanto, unidades políticas. São formas de organização do espaço geográfico por razões políticas, administrativas, sociais e econômicas. Elas surgem, geralmente, da necessidade de organizar o crescimento e administrar problemas comuns de abastecimento, habitação, uso do solo, saúde, transportes, trânsito, entre outros. O IBGE divide o território paulista em 15 mesorregiões geográficas e 63 microrregiões geográficas (anteriormente chamadas homogêneas). Visando organizar o Estado em grupos, facilitando o diálogo e colaboração entre municípios e Estado, o planejamento e o desenvolvimento regional, entre outros. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 05 maio 2011.

Para equacionar as questões relativas às demandas educacionais contemporâneas, sem citar demandas de outros setores e responsabilidade pelos serviços públicos, os municípios, unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa no Brasil, têm também desafios relacionados à recente experiência como unidade federativa. A tabela 2 permite observar quão recente foi o alcance dos foros de cidade da maior parte dos municípios pesquisados.

Tabela 1 – Ano de aquisição de autonomia político administrativa por município

Municípios	Ano em que se tornaram município
Arapeí	1991
Holambra	1991
Itapirapuã Paulista	1991
Jardinópolis	1998
Paulistânia	1995
Ribeirão Corrente	1964
Serra azul	1927

Fonte: A autora com base nos dados: histórico dos municípios paulistas da Fundação Sead, disponíveis em <www.seade.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2011.

Esse cenário deve-se ao processo de intensa criação de novos municípios no Brasil, induzido pela Constituição Federal de 1988, ao atribuir a competência de fixar os parâmetros para a criação de novos municípios às assembleias estaduais, processo esse, desacelerado pela Emenda Constitucional n. 15, de 1996, que regulamentava requisitos para a efetivação das emancipações e instalação de novos municípios no Brasil.

Observa-se que quatro entre os sete municípios pesquisados emanciparam-se nesse contexto, deixando a condição de distritos, condição na qual se usavam dos serviços e das políticas dos municípios aos quais pertenciam. Portanto não surpreende o fato de os municípios paulistas prioritários com menos de 30 anos de constituição municipal, com baixo IDEB e maior número de indicadores precários, serem tendência predominante neste estudo, pois nessas localidades é recente o processo de estruturação e organização administrativa: há ainda pouco aparato técnico, legal, estrutura e postos de prestação dos servi-

ços públicos, sob responsabilidade desses, agora, municípios.

Ainda compondo caracterização dos municípios analisados, é fundamental o levantamento do perfil populacional desses municípios, pois, de acordo com estudo recente publicado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), intitulado “Dinâmica dos Municípios” (2007), os municípios com a maior disponibilidade de serviços eficientes são aqueles que têm mais de 100 mil habitantes. Os municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes também mostram índice de eficiência bastante satisfatório. Já os municípios com menor população têm maiores dificuldades para oferta dos serviços públicos e dependem diretamente de transferências de recursos financeiros para fazê-lo. Ainda segundo o estudo, o processo de desmembramento de municípios levou à escassez populacional de grande parte deles, o que dificultou a capacidade de exploração das economias de escala inerentes à provisão desses serviços (MAGALHÃES, 2007).

Tabela 2 – Perfil populacional por município pesquisado (números absolutos)

Municípios	Censo 2000	Censo 2010
Arapeí	2.618	2.491
Holambra	7.211	11.131
Itapirapuã Paulista	3.577	3.876
Jardinópolis	30.729	37.599
Paulistânia	1.779	1.776
Ribeirão Corrente	3.881	4.273
Serra azul	7.446	11.231

Fonte: SANTANA, 2011.

Entre os municípios selecionados para a pesquisa, apenas Jardinópolis tem mais de 20 mil habitantes, portanto a amostra é composta predominantemente por municípios pequenos ou muito pequenos, com população inferior a 15 mil habitantes: dos sete selecionados mais de 50% tem até 5 mil habitantes, condição que dificulta a

oferta de serviços públicos de qualidade, pois, apesar da menor demanda, há, em proporção, menor arrecadação tributária, menor disponibilidade técnica e escassez de recursos humanos para oferta desses serviços.

Com referência ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH⁶) vemos:

Tabela 3 – IDH dos municípios pesquisados em relação ao do Estado de São Paulo

Municípios	IDH 2000
Estado de São Paulo	0,814
Arapeí	0,716
Holambra	0,827
Itapirapuã Paulista	0,645
Jardinópolis	0,808
Paulistânia	0,774
Ribeirão Corrente	0,751
Serra azul	0,742

Fonte: SANTANA, 2011.

⁶ Originalmente proposto para medir a diferença entre países, foi adaptado para aplicação também a estados e municípios. Criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e calculado para diversos países, desde 1990, o índice vai de 0 a 1 – quanto mais perto do 1, maior o desenvolvimento humano, ou seja, melhor a qualidade de vida da população. Em nível mundial, Noruega e Islândia (Europa) têm IDH de 0,968; numa posição intermediária, o Brasil tem IDH de 0,800 e, no final da tabela, Serra Leoa na África com IDH de 0,336.

A tabela 4 mostra que quase a totalidade da amostra dos municípios apresenta IDH abaixo do índice do estado de São Paulo. Apenas o município de Holambra apresenta IDH maior que o estadual, e destaque para o município de Itapirapuã Paulista com IDH consideravelmente abaixo do Estado de São Paulo e o menor IDH da amostra desta pesquisa.

Indicadores econômicos também são importantes para conhecimento das realidades locais, pois refletem, em grande medida, a capacidade orçamentária da localidade e, por conseguinte, as possibilidades desses locais de atendimento às demandas sociais. Entre os indicadores econômicos, destaca-se o Produto Interno Bruto (PIB), um dos principais indicadores do potencial da economia de um país, e que reflete toda a riqueza (bens, produtos

e serviços) produzida por um país em um determinado período, geralmente um ano, seu cálculo é feito e divulgado pelo IBGE.

Quanto ao Produto Interno, destaca-se o município de Holambra, com PIB per capita aproximadamente duas vezes maior que o estadual e, aproximadamente, três vezes maior que o nacional. Em contraposição, todos os demais apresentaram, no período, PIB per capita muito abaixo do estadual. Nesse segundo caso, destaque para os municípios Itapirapuã Paulista e Serra Azul, cujo PIB per capita corresponde a aproximadamente um quinto do estadual.

A composição do PIB dos municípios da amostra é constituída, em grande parte, pela geração de renda do setor de serviços, com destaque para a maior participação da agropecuária no comparativo com a indústria, em seis dos sete municípios.

Tabela 4 – Finanças Públicas (2008)

Municípios	Valor do Fundo de Participação dos Municípios* (R\$ mil)	Receitas orçamentárias realizadas correntes (R\$ mil)	Despesas orçamentárias realizadas correntes (R\$ mil)
Arapeí	4.458	8.183	6.803
Holambra	4.458	30.058	24.411
Itapirapuã Paulista	4.458	9.565	8.362
Jardinópolis	11.887	56.694	50.565
Paulistânia	4.458	7.718	6.168
Ribeirão Corrente	4.458	11.183	9.277
Serra azul	4.458	13.024	9.569

Fonte: SANTANA, 2011.

O fato de terem um valor baixo de PIB *per capita* permite inferir a fragilidade econômica desses municípios. Essa afirmação fica mais evidente quando se

analisam os números relativos às receitas orçamentárias e aos valores provenientes do fundo de participação dos municípios, que são modestos diante das responsabi-

lidades sociais que recaem sobre eles. A Tabela 6 ilustra essas condições:

Os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, percebidos pela maior parte dos municípios pesquisados, representam 40% dos valores de suas receitas orçamentárias, o que permite inferir o alto grau de dependência desses municípios das transferências constitucionais, apenas Holambra, Jardinópolis e Serra Azul têm receitas próprias superiores a 40% do Fundo de Participação dos Municípios.

Sinteticamente, é possível afirmar que se trata, predominantemente, de municípios de pequeno porte, com produto interno bruto *per capita* inferior ao do estado e do país, além de IDH abaixo dos indicadores do estado de São Paulo.

Para complementar a caracterização dos municípios, importa analisar as matrículas nas redes de ensino, pois nos possibilita definir o perfil do atendimento educacional de cada um deles e inferir sobre as demandas reais e potenciais.

Tabela 5 – Número de Matrículas nos Municípios selecionados por Nível de Ensino e Categoria Administrativa – 2008

Nível de Ensino	Categoria Administrativa	Municípios selecionados para análise						
		Arapé	Holambra	Itapirapuã Paulista	Jardinópolis	Paulistânia	Ribeirão Corrente	Serra Azul
Creche	Municipal	0	212	0	332	15	122	14
	Privada	0	45	0	73	0	0	0
	Total	0	257	0	405	15	122	14
Pré-escola	Municipal	64	408	131	772	93	122	190
	Privada	0	84	0	281	0	0	0
	Total	64	492	131	1053	93	122	190
Ensino Fundamental	Municipal	361	1455	435	4474	131	770	869
	Estadual	0	0	377	0	121	0	616
	Privada	0	319	0	977	0	0	0
	Total	361	1774	812	5451	252	770	1485
Ensino Médio	Municipal	0	0	0	0	0	0	0
	Estadual	116	346	205	1083	97	174	385
	Privada	0	213	0	236	0	0	0
	Total	116	559	205	1319	97	174	385

Fonte: SANTANA, 2011.

Nos municípios de Arapeí e Itapira-puã Paulista não há registro de matrículas em creches; em Serra Azul, o número delas é bastante incipiente considerando o porte populacional do município, que é o mesmo de Holambra, sendo que neste o número de matrículas em Creche é quase vinte vezes menor. Destacamos também que nos municípios de Holambra e Jardinópolis, no mesmo período, observamos matrículas de creche na rede privada de ensino.

Já com referência à educação pré-escolar, todos os municípios pesquisados oferecem essa etapa de escolarização na sua rede pública. Como observado com o atendimento em creche, há matrículas pré-escolares em estabelecimentos do setor privado nos municípios de Holambra e Jardinópolis.

No ensino fundamental, todos os municípios analisados assumiram parte ou

a totalidade do atendimento nesta etapa da educação básica. Não se observou atendimento no Ensino Médio por nenhuma das redes de ensino dos municípios que compõem a pesquisa, o que denota, em alguma medida, atendimento às etapas de escolarização de sua competência, conforme disposição constitucional.

Análise do conteúdo dos termos de cooperação firmado entre a união e os municípios

Com vistas a identificar a cooperação técnica e financeira apresentada pelo Ministério da Educação para a área de **gestão democrática** do ensino na dimensão de gestão do PAR, foi realizada análise dos termos de cooperação de cada um dos 7 municípios da amostra.

Tabela 6 – Diagnóstico de indicadores da gestão democrática do ensino por município selecionado

		Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino								
		Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Indicador 5	Indicador 6	Indicador 7	Indicador 8	Indicador 9
Municípios	Existência de Conselhos Escolares	Existência de Conselhos Municipais de Educação	Existência de Conselho de Alimentação Escolar	Existência de estímulo por parte da SME para elaboração do PP pelas escolas e sua efetivação.	Existência de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas.	Existência de Plano Municipal de Educação e formas de parâmetro por parte da SME.	Existência de Plano de Carreira dos profissionais da Educação.	Existência de estágio probatório para os profissionais da educação com regras e critérios.	Existência de Plano de Carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar.	
Arapeí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Não	Parcialmente	Parcialmente	Não	Não
Holambra	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Itapirapuá Paulista	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Jardinópolis	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Sim	Não se aplica	Não
Paulistânia	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Parcialmente	Não
Ribeirão Corrente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Não	Não	Não
Sierra Azul	Parcialmente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: PAR (2008). Elaboração própria.

Obs: Sim – situação declarada adequada, para a qual não há necessidade de cooperação; Parcialmente – situação que demanda aprimoramento e cooperação; não – indicador não atendido para o qual é necessário cooperação.

A análise do atendimento aos indicadores da área de gestão democrática pelos municípios analisados demonstra que nenhum dos indicadores era atendido pela totalidade dos municípios prioritários, e todos esses municípios atendiam parcialmente ou não atendiam a mais da metade dos indicadores dessa dimensão, pelo menos cinco, em nove indicadores existentes. Assim, em primeira análise, a área de gestão democrática, de acordo com os indicadores previstos pelo PAR, apresentou atendimento bastante incipiente em relação aos princípios avaliados. Nessa análise, damos destaque aos municípios de Ribeirão Corrente e Arapeí que, respectivamente, atendiam a um e a nenhum dos indicadores da Dimensão de Gestão Democrática do Ensino prevista no PAR, e, portanto demandariam cooperação para equacionar a todos eles.

Os indicadores mais críticos são 1, 4 e 8 referentes à existência de Estágio Probatório para efetivação dos profissionais da Educação, Conselhos Escolares e Projeto Político Pedagógico nas escolas.

No primeiro indicador, que trata de avaliar a existência de Conselhos Escolares, todos os municípios declararam sua inexistência ou baixa atividade quase que na totalidade de suas escolas. Alguns municípios, como Holambra, declararam que as escolas tentavam mobilizar-se para a criação e ativação dos conselhos. Outros sinalizaram pouca mobilização das comunidades escolares mesmo diante do incentivo por parte das Secretarias/Diretorias de Educação, contudo não foi observada, em nenhum dos casos, a oferta efetiva de

orientação e suporte considerados como subsídio às escolas. Para alteração do avaliado nesse indicador, a meta era implantar cinco novos e qualificar os conselheiros dos cinco Conselhos Escolares existentes.

Os termos de cooperação atribuem a tarefa de orientar, apoiar e acompanhar a criação e o funcionamento dos conselhos escolares aos próprios municípios, que, quando da elaboração do PAR, já indicaram os profissionais responsáveis, que deveriam coordenar os processos de implantação dos conselhos escolares nas escolas da rede que ainda não o possuíam, e incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes, com a realização de reuniões, monitoramento da atuação dos conselhos; além de registro sistemático das etapas para recondução, quando necessário. No âmbito da cooperação, via de regra, é oferecida, em forma de cooperação técnica, capacitação de seis servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e capacitação de conselheiros para formação dos demais conselheiros municipais pelo Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.

No caso da inexistência de Projetos Políticos Pedagógicos nas unidades escolares, é notória a contrariedade ao afixado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que, no seu artigo 14, estabelece a criação do Projeto Pedagógico nas escolas, “com efetiva participação dos profissionais, como um dos princípios da gestão democrática”, a partir do que deve se organizar o ensino público na Educação

Básica. No mesmo artigo, ainda com referência aos princípios da gestão democrática do ensino, a LDB 9394/96 apresenta participação das comunidades escolares e locais por meio da instituição de conselhos escolares. Entretanto, nesse sentido, esse indicador não era atendido por nenhum dos municípios da amostra, mesmo transcorridos 12 anos entre o apontamento na legislação e o diagnóstico local.

Quando muito, os diagnósticos apontaram a existência de Projeto Pedagógico unificado, elaborado diretamente pela Secretaria Municipal de Educação e comum a todas as escolas da rede municipal de ensino. Essa configuração nega o princípio de qualidade desse indicador que, referenciado no já citado artigo 14, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece que o Projeto Pedagógico das escolas deva ser elaborado pela coletividade local, com efetiva participação dos profissionais e do Conselho de Escola, pois deve refletir e contemplar as especificidades de cada uma. Para essa elaboração e implementação, as escolas devem contar com subsídios da Secretaria Municipal de Educação, fomentando e propiciando condições para esse exercício fundamental para a escola.

De maneira geral, todos os municípios sinalizaram, como meta pós-diagnóstico, a elaboração do Projeto Pedagógico para todas as escolas que não o possuíam e a revisão dos existentes com a participação da comunidade escolar. Para coordenar essa ação, em alguns casos foram destacados profissionais das escolas e/ou das Secretarias de Educação. No âmbito

da cooperação, a viabilizar a existência de Projetos Pedagógicos nas escolas, os Termos previam colaboração do Ministério da Educação ao indicar como subação que o município execute as ações do Plano do Desenvolvimento da Escola, PDE Escola, via pela qual o MEC viabilizará a execução de ações no interior das escolas que demandem recursos financeiros. Para essa ação, o PDE escola se apresenta como o programa existente que permite assistência. Em ação complementar, o termo prevê a implementação do PDE nas escolas da rede municipal, por meio da qualificação das equipes escolares na metodologia PDE Escola e apoio técnico em sua elaboração e implantação. Observa-se, ainda, a oferta de capacitação a profissionais, para desenvolver e implementar o Projeto Político Pedagógico, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Aperfeiçoamento – Currículo e Avaliação e disponibilização de um kit de material para capacitação da equipe da Secretaria Municipal de Educação para o desenvolvimento de ações voltadas para a diversidade e direitos humanos pela SECAD – Direitos Humanos.

Trata-se do mesmo indicativo a todos os municípios demandantes, mesmo apresentando situações distintas no diagnóstico e indicando suas fragilidades, a cooperação oferta consistia, em todos os casos, da incorporação e execução das ações previstas no PDE escola, classificadas pelo termo de cooperação como oferta de assistência técnica.

Mesmo nenhum dos municípios não tendo atendido ao indicador que trata das

regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação, não foi observada, nos termos analisados, qualquer oferta de cooperação. De acordo com o declarado pelos municípios, o estágio probatório como espaço avaliativo e formativo inexistente, ou, quando existe, suas regras não estão claras, não são de conhecimento e da compreensão de todos os profissionais. Além disso, os servidores iniciantes não têm acesso a relatórios e boletins de avaliação, realizados somente por membros internos das Secretarias/Diretorias de Educação. Não são considerados ainda aspectos relacionados à assiduidade, pontualidade, participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos, no caso dos profissionais do magistério.

Para esse indicador, referente ao estágio probatório, contemplado em detalhes pelo termo de cooperação do município de Itapirapuã Paulista, as ações previstas são as mesmas apresentadas para os demais municípios pesquisados, com a diferença apontada pelo próprio município, que sinaliza como medida central incorporar as regras do estágio probatório ao texto legal que institui e regulamenta o Plano de Carreira dos profissionais da Educação. A medida proposta por esse município, diante do mesmo indicador diferencia-se dos demais, pois busca articular em uma mesma estrutura dois importantes documentos legais (os planos de carreira e estágio probatório) que buscam normalizar temáticas bastante pertinentes. De maneira geral, as regras do estágio probatório estão previstas nos Planos de Carreira e, de alguma forma, ao separar esses dois

documentos, o PAR induziu essa cisão, pois apenas Itapirapuã Paulista apontou que deverá definir as questões relativas ao estágio probatório no texto legal a instituir o Plano de Carreira.

Os indicadores de número 2 e 3, referentes à existência de Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Alimentação Escolar, foram contemplados por menos de 50% dos municípios analisados e, portanto, demandariam cooperação. No entanto os termos de cooperação são omissos quanto às justificativas e demandas apresentadas pelos municípios. Nesse caso, tal como previsto, as ações e subações a serem empreendidas para elevação desse indicador corresponderam aos programas pré-fixados pelo PAR e consistem na capacitação de servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, na capacitação de conselheiros para formação dos demais conselheiros municipais pelo Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, e na capacitação de conselheiros, para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Programa Formação pela Escola, módulo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O indicador 5, referente à existência de critérios definidos para provimento do cargo de diretor de escola, foi avaliado satisfatoriamente por cinco dos sete municípios, constituindo-se o indicador mais bem atendido, predominando na amostra municípios nos quais o provimento do cargo de Diretor de Escola se dá por concurso

público. Apesar de o provimento do cargo de diretor se dar via concurso público, definido no plano de carreira, o município de Ribeirão Corrente entendeu que seria importante envolver a comunidade na discussão sobre o papel do gestor na comunidade escolar, a capacitação do gestor escolar, a implementação de avaliação de desempenho anual da gestão pela comunidade escolar, fundamentando essas questões nos princípios democráticos e na legislação vigente. Caberia, assim, à Secretaria Municipal de Educação estabelecer no plano de ações, a realização de reuniões com a comunidade e com os representantes do Legislativo para a elaboração de instrumentos legais ordenadores desse processo, um exercício que consideramos fundamental a efetivação do princípio constitucional que sinaliza sobre a gestão democrática do Ensino. Para o desenvolvimento dessas ações, a cooperação é apresentada pela oferta do Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Aperfeiçoamento – Diretores Escolares. No entanto não há relação entre essa oferta e a necessidade apontada no diagnóstico pelo município, pois a demanda não trata de formação de gestores, e sim da definição de critérios claros e objetivos para o provimento desse cargo.

O 6º indicador refere-se à existência do Plano Municipal de Educação. Não foi identificada, nos termos de cooperação, a assistência correspondente. Assim a elaboração do Plano Municipal de Educação e a criação de mecanismo para sua avaliação e acompanhamento deveriam ser

empreendidas pelo próprio município e, a exemplo das ações anteriores, foram atribuídas à responsabilidade de profissional da localidade, em todos os casos, independente do declarado por cada município no diagnóstico desse indicador.

Sobre a existência de Plano de Carreira dos profissionais da Educação (magistério, suporte e apoio escolar), itens previstos nos indicadores 7 e 9 do diagnóstico na dimensão de Gestão, pudemos observar um atendimento maior ao planos de carreira do magistério do que dos demais profissionais. No caso dos municípios onde inexistiam planos de carreira, quando da elaboração do PAR, foi observada a assunção do compromisso da elaboração destes, dentro de prazo afixados, e em alguns casos por meio da divulgação de prévias do texto que comporia o documento legal para instituir e implementar os Planos de Carreira. Para isso, em alguns municípios, foram promovidas reuniões com as equipes escolares com o objetivo de compatibilizar interesses que atendessem às necessidades de qualificação e valorização dos profissionais da Educação. Apesar da complexidade de ações previstas, do necessário domínio técnico para a redação do texto legal a instituir o Plano de Carreira, o termo de cooperação não prevê assistência técnica ou financeira para esse indicador que, portanto, fica a cargo do próprio município.

Como tendência predominante, observa-se a oferta de cooperação padronizada sem a consideração das especificidades locais, como capacidade orçamentária, por exemplo. Para municípios como Holambra

e Serra Azul, que têm arrecadação tributária bastante distinta, a implementação do Plano de Carreira dos profissionais da Educação foi sugerida da mesma forma, sem qualquer observância da capacidade dos municípios para arcar com essa política. Não há, por exemplo, estudo de impacto financeiro para sua implementação.

Os termos de cooperação não tratam, ainda, das formas de execução dos programas nas localidades, não preveem cronograma, bem como, outras questões relativas à realização dos cursos compreendidos pelos programas ofertados; também não há observância da capacidade de execução por parte dos municípios das ações previstas, estas corresponderam aos programas pré-fixados pelo PAR, sem menção quanto a formas e especificidades de sua execução no município.

Como cooperação foram apresentados programas existentes, mas estes não respondem, necessariamente, ao diagnóstico do município. Na etapa de diagnóstico do PAR, alguns municípios declararam baixa capacidade técnica para executar as tarefas, pois não dispunham de corpo administrativo-pedagógico para sua realização. Apesar disso, a cooperação ofertada era a mesma, não havendo distinção da assistência e/ou indicativo em função da capacidade de atuação declarada pelos municípios. As particularidades não foram consideradas de forma a diferenciar a cooperação ofertada. E mesmo diante da demanda expressa pelos municípios, para muitas delas no diagnóstico não foi prevista assistência, tal como declarado.

Com referência a capacidade técnica e existência de profissionais para execução das ações e subações previstas no PAR, grande parte delas ficaram sob a responsabilidade de dirigentes ou secretários da educação e, até mesmo, dos prefeitos municipais, o que sugere centralização das ações na figura dos dirigentes municipais ou da reduzida capacidade técnica para o desenvolvimento das ações geradas. Porém, mesmo diante da declaração do município sobre sua baixa capacidade técnica, não se observou diferenciação nas ações, subações e assistência ofertada.

Considerações finais

Diante do exposto, parece-nos que o PAR se constitui uma estratégia que pode favorecer o tipo de cooperação sugerida por Abrúcio, pois, ao menos no plano do proclamado, o PDE, lançado em 2007, foi divulgado como um esforço para que a União fixasse metas comuns e definisse programas por meio dos quais prestará assistência técnica e financeira aos demais entes federados, com vistas à elevação dos índices educacionais do país.

Tendo em vista o que se apresentou nos capítulos anteriores, é possível, tal como aponta Abrúcio (2010), refletir sobre a importância de construir um federalismo educacional mais equilibrado e que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata as disparidades regionais e entre municípios; e cujo mote principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração. Nesse sentido, o Plano de Ações Articuladas pode ser entendido como o instrumento

que: viabiliza a cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais; serve como mecanismo de planejamento a formatação de políticas locais; e, ao apresentar dimensões, áreas e indicadores a serem avaliados, destaca elementos que são considerados em um plano nacional como prioritários.

Diante de uma realidade na qual o município, esfera frágil de poder, tem sob suas responsabilidades duas das três etapas da Educação Básica, mecanismos que viabilizam assistência técnica e financeira entre os entes federados são valiosos na medida em que possibilitam a esses municípios se utilizarem de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do governo federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir qualidade de ensino.

Outro aspecto importante refere-se à disponibilidade do próprio PAR, como ferramenta aos municípios, que passam a ter acesso a um instrumento do Planejamento Educacional multidimensional, o que lhes permite avaliar, em muitos aspectos, a realidade educacional a partir de um referencial equitativo e projetar ações, subações e metas, com vistas a responder a demandas expressas em diagnóstico, e para as quais existem programas e projetos em âmbito federal que podem contribuir para que sejam equacionadas.

Ao definir indicadores comuns a todos os municípios por meio de dimensões que exprimem padrão mínimo de qualidade para a educação pública, o Plano de Ações Articuladas, por si constitui um importante instrumento de cooperação/

coordenação federativa, pois indica princípios e medidas globais que devem ser contemplados pelas diferentes redes de ensino em todo o país. Destacamos que as dimensões educacionais expressas pelo PAR são as mesmas para todo o Brasil, seus indicadores de qualidade são afixados pelo Ministério da Educação e, em grande medida, correspondem à legislação educacional vigente tal como declarado no PDE. A partir da oferta de assistência técnica e financeira mediante diagnóstico dos municípios, o PAR permite que os municípios conheçam os programas existentes no âmbito do Governo Federal e, ao mesmo tempo, pode servir ao MEC para a revisão de programas e projetos educacionais a partir de algumas das demandas municipais.

De maneira bastante positiva, os indicadores avaliados, para os quais o PAR propõe ações, são muito importantes para a gestão democrática do ensino; portanto, ao contemplá-los, o PAR constitui um importante movimento indutivo, mobilizando, ainda que no plano do planejamento, as redes de ensino para a busca de equacionamento das questões relativas à participação da comunidade escolar, dos profissionais da educação e da sociedade civil na tomada de decisão sobre a educação municipal por meio de conselhos escolares e municipais; de Projetos Pedagógicos e Conselhos Escolares; Planos e normas de provimento de cargos claros e bem definidos. Dessa forma, ao selecionar tais princípios como centrais, o governo federal, por meio do Plano de Ações Articuladas, exerce importante papel coordenador ao sinalizar como prioritárias

ações que, apesar de contempladas na legislação educacional, estão ainda tão ausentes nas redes de ensino.

No entanto, com referência à lógica de funcionamento do PAR, observamos padronização das metas e ações que compõem o termo de cooperação, ao estabelecer a priori conjunto de resultados esperados e para os quais são definidas possíveis situações encontradas e medidas com vistas aos resultados almejados, o PAR faz corresponder automaticamente a elas a cooperação ofertada por meio de programas existentes. Essa rigidez do instrumento e a padronização da oferta de cooperação se torna evidente quando, para atender a um mesmo indicador em municípios com realidades às vezes muito distintas, são apontadas pelo governo federal as mesmas ações e ofertada a mesma forma de assistência, independente da fragilidade e limitações que o município manifesta.

Outra questão relevante refere-se ao fato de o PAR não apresentar em sua estrutura mecanismo que considere a capacidade técnica, humana e organizacional necessária para implantação das ações e subações sugeridas, para as quais, mesmo para participar de Programas já consolidados do Governo federal, são necessários na localidade equipamentos, pessoas com qualificação adequada, reformulação organizacional e treinamento.

Além de desconsiderar a capacidade dos municípios em se articular para responder à União na forma que estabelece o termo de cooperação, a assistência ofertada por meio do PAR demonstrou não considerar barreiras organizacionais, legais

e orçamentárias que possam existir para implementação das metas afixadas, pois medidas como implementação de Planos de Carreira de profissionais da Educação produzem impactos financeiros e podem ter barreiras legais e organizacionais para sua implementação. Uma avaliação dessas barreiras pode permitir aos municípios anteciparem-se aos possíveis problemas que enfrentarão para cumprir essas metas. Para a implementação dos Planos de Carreira, é necessário ainda pensar em instâncias de negociação com os atores envolvidos e até em alternativas que, em alguns casos, possam atenuar impactos.

Ao gerar demandas, por meio do diagnóstico e do Plano de Ações, e diante da oferta de cooperação que nem sempre correspondem as necessidades e demandas locais, o PAR pode levar os municípios a buscarem diferentes estratégias para responder às ações previstas. Entre as estratégias pensadas, alguns municípios sinalizaram a possibilidade de recorrer ao setor privado para assunção das metas e responsabilidades assumidas, o que acaba por fortalecer o movimento de instituição de parceria entre o setor público e privado ao empreender as políticas públicas educacionais. Nesse sentido, a possibilidade de apoio aos municípios por meio do plano de ações articuladas, e da oferta de cooperação a ela condicionada que, em primeira análise, poderiam contrariar esse movimento de busca pelo setor privado por parte do poder público, mostrou em alguns casos poder ser induzido pelo exercício de elaboração do PAR.

Cabe ressaltar que esta pesquisa

não analisou como os municípios responderam ao termo de cooperação, como as ações e subações foram desenvolvidas e qual o retrato dessas realidades após o PAR. Estas são inquietações suscitadas por esta pesquisa e que merecem investigação.

Nesse cenário, parece-nos possível e fundamental destacar o que afirma Fusari (1990) que entende que o planejamento não pode ser um documento rígido e absoluto. Ele é a formalização dos diferentes momentos do processo de planejar que, por sua vez, envolve desafios e contradições. Da mesma forma, sinalizamos a importância de que o exercício cooperativo, permeado por desafios e contradições tal

como o planejamento, possa conceber os municípios como interlocutores, e não como meros executores de políticas pensadas em um plano central, mas que diante delas possam situar-se, posicionar-se e até mesmo contrapor-se. Tal princípio é inerente ao regime federativo no qual, tal como afirma Abrucio (2010), não deve haver sobreposição de poder de um ente federado com relação aos demais, mas sim coordenação de esforços para assunção, divisão e compartilhamento de responsabilidades pela oferta de serviços públicos de qualidade às populações, serviços nos quais a educação deve ser entendida como essencial.

Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010.

BRASIL. *Decreto n. 6094*, de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007>.

_____. Ministério da Educação. *Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios*. Versão revisada e ampliada. Brasília, DF, nov. 2007b.

FUSARI, José Cerchi. *O planejamento do trabalho pedagógico: algumas indagações e tentativas de respostas*. São Paulo: Idéias, n. 8, p. 44-58, 1990.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa dos municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y. (Org). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA, 2007.

SANTANA, L. T. *O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise*. Rio Claro: 2011.

Recebido em agosto de 2012

Aprovado para publicação em outubro de 2012