



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ADRIANA VALADÃO

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS
NA GESTÃO EDUCACIONAL: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO
DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MUNICÍPIOS
DE MATO GROSSO DO SUL**

**DOURADOS - MS
2015**

ADRIANA VALADÃO

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS
NA GESTÃO EDUCACIONAL: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO
DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MUNICÍPIOS
DE MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na área de concentração História, Política e Gestão da Educação, linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Elisângela Alves da Silva Scaff.

**DOURADOS - MS
2015**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

379.81
V136p

Valadão, Adriana

O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul. / Adriana Valadão. – Dourados, MS : UFGD, 2015.
192f.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Elisângela Alves da Silva Scaff
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.

1. Política educacional. 2. Plano de Ações Articuladas (PAR). 3. Planejamento Educacional 4. Educação Básica. I. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Adriana Valadão

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA GESTÃO EDUCACIONAL: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO DO SUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área História, Políticas e Gestão da Educação, linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Elisângela Alves da Silva Scaff.

Aprovado em: 07/05/2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Elisângela Alves da Silva Scaff -
Orientadora
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Assinatura: _____

Prof.^a Dr.^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

Assinatura: _____

Prof.^a Dr.^a. Marília Fonseca
Universidade de Brasília (UnB / UFGD)

Assinatura: _____

Dourados, MS, 07 de maio de 2015.

Oração de São Francisco de Assis

*Senhor: Fazei de mim um instrumento de vossa
Paz.*

Onde houver Ódio, que eu leve o Amor,

Onde houver Ofensa, que eu leve o Perdão.

Onde houver Discórdia, que eu leve a União.

Onde houver Dívida, que eu leve a Fé.

Onde houver Erro, que eu leve a Verdade.

Onde houver Desespero, que eu leve a Esperança.

Onde houver Tristeza, que eu leve a Alegria.

Onde houver Trevas, que eu leve a Luz!

Ó Mestre, fazei que eu procure mais:

consolar, que ser consolado;

compreender, que ser compreendido;

amar, que ser amado.

Pois é dando que se recebe,

é perdoando que se é perdoado,

e é morrendo que se vive para a vida eterna!

*Dedico este trabalho ao meu filho Lucas,
minha maior alegria e a certeza de um mundo
melhor. Filho, eu amo você!*

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu refúgio e minha fortaleza.

À minha orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Elisangela Scaff, pela dedicação e atenção disponibilizada a mim e ao meu trabalho; pelo apoio, compreensão, amizade e incentivo durante todo o meu percurso, sempre encorajando-me na busca de novos caminhos.

Ao meu filho Lucas, por todo seu apoio nos estudos, paciência nas minhas ausências e pelo carinho nos momentos difíceis.

Ao Jósio pelos momentos de estudos compartilhados.

À minha família que respeitou e compreendeu as minhas ausências.

À Prof^ª. Dr^ª. Marília Fonseca pelas orientações e incentivo durante toda a pesquisa, e à Prof^ª. Dr^ª. Regina Cestari pelas análises e valiosas contribuições realizadas no meu trabalho.

Às colegas da linha de pesquisa Adriana Trentin, Carol Stefanello, Cristiane Sá Dan, Ana Carolina, Vânia, Maria Isabel e Elis Regina, que fizeram comigo esta caminhada e contribuíram muito nas discussões acadêmicas. Em especial, à Fabiana Rodrigues, que em meio às adversidades, conseguimos juntas aprender mais e sonhar com novos caminhos.

Aos amigos/as Washington, Erika, José Scaff (Zé), Marina Vinha, Alexandre, Kellcia, Carlos Muchão e Elisangela Azambuja, pelo apoio e incentivo à carreira acadêmica.

Aos professores/as da Pós-graduação da Faculdade de Educação da UFGD, que ampliaram meu olhar para diversas realidades que até então eram imperceptíveis por mim.

Ao grupo de pesquisa de Políticas e Gestão da Educação (GEPGE) da UFGD.

Às Professoras Doutoras Bartolina Ramalho Catanante, Celeida Maria de Souza e Silva, Regina Cestari e Maria Alice de Miranda Aranda pelo apoio na coleta dos dados nos municípios investigados.

Aos professores/as e técnicos/as das secretarias de Educação de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã que atenciosamente contribuíram com a pesquisa. Em especial ao professor Sidiclei pela paciência em esclarecer todas as dúvidas sobre o objeto de estudo.

E a todos que torceram por mim, muito obrigada!

VALADÃO, Adriana. *O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul*. 2015. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

RESUMO

Tendo em vista as discussões sobre o planejamento educacional nas últimas décadas, este estudo tem como objetivo analisar o processo de implementação do Plano de Ações Articuladas em quatro municípios sul-mato-grossenses no período de 2007-2010; com vistas a identificar as contribuições do apoio técnico e financeiro da União para melhoria do planejamento educacional nos municípios. O estudo tem como objetivos específicos: a) contextualizar a gestão educacional na constituição do Estado Federativo brasileiro e a relação entre os entes federados na gestão municipal a partir da Constituição Federal de 1988; b) verificar o apoio técnico e financeiro da União no atendimento às demandas educacionais elaboradas no diagnóstico do PAR; c) compreender o processo de descentralização das políticas educacionais, com vistas a identificar a autonomia do município na elaboração do planejamento e implementação das ações do PAR; d) analisar as contribuições do PAR para a melhoria do planejamento municipal e para os resultados do Ideb dos municípios. Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa desenvolvida por meio de um conjunto de procedimentos metodológicos que envolvem a revisão bibliográfica e documental, entrevistas e questionário. Os resultados da pesquisa indicam que a descentralização via municipalização não tem obtido o êxito esperado quanto a autonomia dada aos municípios na gestão educacional local, devido a forte centralização exercida pela União na implementação das políticas educacionais. Constatou-se que apesar dos municípios elaborarem seus planejamentos por meio do PAR, os recursos enviados pelo MEC para os programas educacionais é uma forma pela qual os municípios são conduzidos a aceitarem as políticas induzidas pelo governo federal por não possuírem autossuficiência administrativa e financeira para implementarem suas próprias políticas. Evidencia-se algumas dificuldades na implementação e monitoramento do PAR como o patrimonialismo na gestão local, o pouco conhecimento dos gestores educacionais sobre o PAR e o Simec; bem como, a falta de flexibilidade desse sistema em atender as especificidades dos municípios. Compreende-se que as contribuições do PAR se encontram no seu caráter plurianual evitando os percalços causados pela descontinuidade política, o apoio financeiro da União por meio dos programas educacionais, o favorecimento da realização do diagnóstico educacional e a tomada de decisão pela conciliação dos dados quantitativos e análise da realidade local. A partir do exposto, compreende-se que para o município atender aos objetivos do Plano de Metas pela melhoria da qualidade educacional por meio do PAR, seja necessário um alinhamento entre o planejamento municipal e o apoio técnico e financeiro do MEC em atendimento às suas demandas específicas; mais formação para os gestores educacionais em planejamento; flexibilização e aperfeiçoamento do Simec; e principalmente, a efetivação do regime de colaboração que possibilite condições financeiras para o município planejar e implementar suas próprias políticas educacionais.

Palavras-chave: Política Educacional. Plano de Ações Articuladas (PAR). Planejamento Educacional. Educação Básica.

VALADÃO, Adriana. *The Joint Action Plan (PAR) in the educational management: challenges to the implementation of educational policies at municipalities in Mato Grosso do Sul*. 2015. 192f. Thesis (Master's Degree in Education) – Faculty of Education. Federal University of the Great Dourados, Dourados, 2015.

ABSTRACT

Considering the discussions on educational planning of the latest decades, the goal of this study is to analyze the process of implementation of the Joint Action Plan (PAR) in four different municipalities in Mato Grosso do Sul in the period between 2007 and 2010; aiming at the identification of the technical and financial contributions provided by the Union for the improvement of the educational planning at the studied locations. The study pursues as its main goals: a) to contextualize the educational management in regards to the constitution of the Brazilian Federative State and the duties of the different levels of administrative divisions in municipal management according to the Federal Constitution of 1988; b) to ascertain the technical and financial support provided by the Union to fulfill the educational demands in diagnosis reports elaborated by the PAR; c) to understand the process of decentralization of the educational policies and identify the autonomy of each municipality to plan and implement the actions via PAR; d) to assess the PAR outcomes to the improvement of municipal planning and the results of each location's IDEB index. The research is based on both quantitative and qualitative aspects, developed by methodological procedures such as literary and documentary review, interviews and questionnaires. The research shows that the decentralization by giving more autonomy of educational planning to the municipalities has not been achieving the expected positive results due to the strong centralization influence exerted by the Union over the educational policies. It was found that, although the municipalities made plans via PAR, the financial resources provided by the MEC to the benefit of educational programs became a tool used by the Federal Government to induce the municipalities into adopting its policies of interest in a municipal level. Due to the lack of administrative and financial independence, the municipalities have no choice but to accept the impositions. Some difficulties concerning the implementation and monitoring of the PAR have been evidenced. Among them are patrimonialism in the local administration, the authorities responsible for the educational affairs show a lack of knowledge regarding the PAR and the Simec, and also the lack of flexibility of this system to adapt to each municipality specific issues. Among the PAR assets are the multiannual feature avoiding the mishaps caused by changes in politics, the financial support from the Union brought by the educational programs, the fostering of the educational diagnosis process and the decision making based on the quantitative data and assessment of the real conditions at the locations. Based on what was found by this study, for the PAR to contribute with achievement of the objectives of the Goals Plan for the enhancement of the educational system, it is necessary to improve the alignment between the local planning requirements and the fulfillment of these needs by the MEC in support to specific demands; better capacitation for the educational authorities in terms of planning, easing and improving of the Simec; and mainly, the consolidation of a collaboration regime to make possible the fulfillment of the financial requirements for the municipality to plan and implement its own educational policies.

Key-words: Educational Policy. Joint Action Plan (PAR). Educational planning. Elementary Education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Critérios para seleção dos municípios da pesquisa	31
Quadro 2 - Eixos de ação do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE	82
Quadro 3 - Ações para a Educação Básica previstas no PDE	83
Quadro 4 - Valores do Ideb observado no ano de 2013 na rede pública de ensino nos estados brasileiros	94
Quadro 5 - Critérios de pontuação para realização do diagnóstico do PAR	97
Quadro 6 - Caracterização dos municípios.....	101
Quadro 7 - Programas Planejados no PAR 2007-2010 - Corumbá	121
Quadro 8 - Programas Planejados no PAR 2007-2010 - Coxim	129
Quadro 9 - Programas Planejados no PAR 2007-2010 - Dourados	139
Quadro 10 - Programas Planejados no PAR 2007-2010 - Ponta Porã	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Percentual dos indicadores das dimensões do PAR de 2007-2010 no município de Corumbá que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico.....	117
Gráfico 2- Percentual dos indicadores das dimensões do PAR de 2007-2010 no município de Coxim que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico	126
Gráfico 3- Percentual dos indicadores das dimensões do PAR de 2007-2010 no município de Dourados que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico	132
Gráfico 4- Percentual dos indicadores das dimensões do PAR de 2007-2010 no município de Ponta Porã que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico	141
Gráfico 5- Percentual de implementação de ações e subações planejadas nos municípios....	158
Gráfico 6- Ideb dos municípios pesquisados no período de 2007 a 2013	160
Gráfico 7- Crescimento do Ideb do 5º ano entre o período de 2007 a 2013.....	160
Gráfico 8- Crescimento do Ideb do 9º ano entre o período de 2007 a 2013.....	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Total de municípios por ano de instalação, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2001	52
Tabela 2- Quantidade de municípios por macrorregião e classificação do IDHM em 2010	93
Tabela 3- Síntese do Diagnóstico do PAR em Corumbá	116
Tabela 4- Recursos do FNDE e Dimensões do PAR 2007-2010 - Corumbá	118
Tabela 5- Recursos do FNDE para programas do PAR 2007-2010 - Corumbá	119
Tabela 6- Número de instituições na Educação Infantil em Corumbá	120
Tabela 7- Síntese do Diagnóstico do PAR em Coxim	125
Tabela 8- Recursos do FNDE e Dimensões do PAR de 2007-2010 - Coxim	126
Tabela 9 - Recursos do FNDE para programas do PAR 2007-2010 - Coxim	128
Tabela 10- Número de Instituições da Educação Infantil em Coxim	130
Tabela 11- Síntese do Diagnóstico do PAR em Dourados	131
Tabela 12- Recursos do FNDE e Dimensões do PAR de 2007-2010 - Dourados	134
Tabela 13- Recursos do FNDE para Programas do PAR 2007-2010 - Dourados	138
Tabela 14- Número de Instituições da Educação Infantil em Dourados	140
Tabela 15- Síntese do Diagnóstico do PAR em Ponta Porã	141
Tabela 16- Recursos do FNDE e Dimensões do PAR de 2007-2010 - Ponta Porã	142
Tabela 17- Recursos do FNDE para Programas do PAR 2007-2010 - Ponta Porã	144
Tabela 18- Número de Instituições da Educação Infantil em Ponta Porã	144
Tabela 19- Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Corumbá	148
Tabela 20- Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Dourados	153
Tabela 21- Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Coxim	154
Tabela 22- Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Ponta Porã	156

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização dos municípios em Mato Grosso do Sul	100
---	-----

LISTA DE SIGLAS

ADE - Arranjo do Desenvolvimento da Educação
APM - Associação de Pais e Mestres
APO - Administração por Objetivos
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CASSEMS - Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul
CL - Comitê Local
CME - Conselhos Municipais de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CT - Comissão Técnica
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDECT - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul
GEPGE - Grupo Estado, Política e Gestão da Educação
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MS - Mato Grosso do Sul
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAR - Plano de Ações Articuladas
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PES - Planejamento Estratégico da Secretaria

PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PRODASEC - Programa de Ações Socioeducativas Culturais
PRONASEC - Programa de Ações Socioeducativas Culturais
SEED - Secretaria do Estado da Educação
SIGPLAN - sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIMEC - Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SNE - Sistema Nacional de Educação
SPO/MEC - Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação
UCDB - Universidade Católica Dom Bosco
UEMS - Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFV - Universidade Federal de Viçosa
UnB - Universidade de Brasília
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	33
1.1 Estado, federalismo e políticas educacionais	33
1.2 Federalismo, reforma do Estado e descentralização da gestão das políticas educacionais	37
1.2.1 Formas de Estado.....	37
1.2.2 Origem e formas do federalismo brasileiro	39
1.2.3 O federalismo e a gestão da educação	43
1.3 Reforma educacional e o papel do Estado na descentralização das políticas educacionais	47
1.4 A gestão das políticas educacionais após 1988: tendência da descentralização pela via da municipalização	51
1.4.1 As políticas de gestão e financiamento no regime de colaboração	59
1.5 A responsabilização na gestão educacional municipal.....	64
CAPÍTULO II - O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	70
2.1 O Planejamento das políticas educacionais no cenário nacional brasileiro.....	70
2.2 O planejamento na gestão educacional: o Plano Plurianual – PPA.....	74
2.3 O Plano Nacional de Educação – PNE e Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE	77
2.4 O Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação" e o PAR: o planejamento das políticas educacionais em âmbito municipal	83
2.4.1 A política de financiamento estabelecida no PAR	87
2.4.2 O PAR como instrumento de planejamento para melhoria do Ideb	89
2.4.3 Processo para a elaboração do Plano de Ações Articuladas.....	95
CAPÍTULO III - PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NOS MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSIS	99
3.1 Contextualização da educação e caracterização dos municípios.....	100
3.2 O Plano de Ações Articuladas no planejamento municipal	103
3.2.1 Adesão e elaboração do diagnóstico educacional dos municípios	104
3.2.2 Constituição do Comitê Local do PAR e elaboração do diagnóstico local	107
3.2.3 O planejamento, acompanhamento e avaliação do PAR no Simec.....	110
3.2.4 Síntese do Diagnóstico do PAR e financiamentos disponibilizados pelo FNDE aos municípios	114

3.3 A autonomia do planejamento municipal: dificuldades entre a demanda e atendimento	145
3.4 O Plano de Ações Articuladas e o Ideb: contribuições à melhoria da educação	157
CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS	174
APÊNDICES	185
ANEXOS	192

INTRODUÇÃO

A gestão educacional ganhou uma nova sistemática após a Constituição Federal de 1988 e com ela uma ênfase maior nas discussões acadêmicas e políticas em função das reformas ocorridas no sistema administrativo e político do país após esse momento. Considerado como um período de "Transição democrática", a década de 1980 e 1990, mais especificamente, entre 1985 e 1995, foi um marco nas políticas educacionais por caracterizar a mudança de um "momento político (autoritário) para outro (democrático)" (VIEIRA, 2008).

Passando pelos governos desse período, temos uma sequência de mudanças políticas que se deram em função das discussões sobre a elaboração da Constituição Federal no governo do presidente José Sarney e as instabilidades econômicas dos dois planos econômicos no governo do presidente Fernando Collor de Mello que retomou a inflação e manteve o país em recessão. A educação tinha uma perspectiva clientelista com o eixo estratégico voltado para o desenvolvimento econômico (VIEIRA, 2008, p. 90). Conforme Vieira (2008), alguns autores, dentre eles Frigotto (1991, p. 50), faz uma crítica a esse governo por possuir um plano econômico com uma visão "neoliberal e neoconservadora" considerando o Estado ineficiente e deixando o mercado como regulador das relações sociais.

Nos anos seguintes, com o governo do presidente Itamar Franco, o documento "Diretrizes de Ação Governamental" desse governo permeou as discussões sobre a relação entre o "público e o privado, o papel da União e do novo federalismo" (VIEIRA, 2008, p. 118). A educação assumiu uma perspectiva de desenvolvimento nacional com o planejamento sendo descentralizado para os estados e municípios com a participação da iniciativa privada. A educação se integra com o objetivo de melhorar a qualidade da educação em função do desenvolvimento econômico do país, seguindo o contexto das mudanças que estavam acontecendo no cenário internacional (Ibid., 2008).

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em continuidade a estratégia do desenvolvimento econômico do governo anterior, manteve "a abertura às exportações, o

programa e privatizações de grandes empresas estatais e outras iniciativas, visando a inserção do país no contexto de uma economia globalizada"(VIEIRA, 2008, p. 171). Para o cumprimento de tal proposta seria necessário uma reforma da educação e na ciência e tecnologia para atender às metas de desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, esse governo teve sua proposta assentada em dois pilares: "a descentralização e as formas de articulação com a sociedade e com o setor privado" (Ibid., p. 175).

Com o objetivo de melhorar a qualidade educacional em prol do desenvolvimento almejado, na década de 2000, a União tentou superar a desarticulação vigente entre os entes federados por meio do apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) aos estados e municípios; e por meio da criação de políticas educacionais; dentre elas, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esse plano foi criado em 2007 no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e é caracterizado por um conjunto de programas que têm como objetivo a organicidade do sistema educacional em benefício da melhoria da qualidade do ensino, sendo concretizado pela implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” instituído estrategicamente para elevar o Ideb (BRASIL, 2007).

O Plano de Metas foi instrumentalizado pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) que aparece como uma “[...] ferramenta de planejamento, de operacionalização e de avaliação das políticas educacionais criadas dentro dos moldes de um Estado federativo” (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 281). Executado por meio de uma articulação entre a União, estados e municípios, vinculou o recebimento do apoio técnico e financeiro da União à adesão dos municípios ao "compromisso" pela melhoria da qualidade da educação. O planejamento estatal, nesse contexto, seria o instrumento pelo qual o governo federal organizaria a educação nacional ficando como articulador e regulador das ações desenvolvidas pelos entes federativos (FERREIRA; BASTOS, 2013).

A motivação para desenvolver esta temática e o interesse em compreender o PAR como instrumento de planejamento para melhoria da educação, vincula-se inicialmente às questões que foram suscitadas em estudos anteriores desenvolvidas pela pesquisa em rede denominada "Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)", coordenada pela professora Marília Fonseca e realizada em vários estados brasileiros; dentre eles, o Mato Grosso do Sul.

Da mesma forma, se relaciona à minha trajetória profissional como professora de Educação Básica, que teve início em 1990 quando me formei no curso de Educação Física, e agora como docente da disciplina de Estágio em instituição de ensino superior. A vivência do

dia a dia na escola nos impõe a necessidade de confrontar o planejamento das políticas educacionais e os percalços encontrados para sua implementação em atendimento à uma educação de qualidade.

Na minha formação em Direito (2006), desenvolvi um trabalho na disciplina Ciência Política, na qual fiz uma análise quanto à efetivação da garantia do direito à educação em escolas públicas do Distrito Federal. Este trabalho possibilitou verificar as dificuldades para implementação das políticas educacionais quando se procura efetivar o direito à educação tendo em vista as precárias condições das escolas públicas brasileiras.

Com as aulas do mestrado em Educação e a participação no grupo de pesquisa Grupo Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE), tornou-se possível aprofundar os estudos nessa temática. Dentre as discussões feitas no grupo de pesquisa, os processos de descentralização das políticas educacionais têm levantado alguns questionamentos e apontado a importância de pesquisas para análise da autonomia do município na execução do seu planejamento educacional em atendimento às suas demandas educacionais.

Conforme Palumbo (1994), o estudo de políticas públicas perpassa pelo conhecimento sobre o Estado, suas instituições, leis, programas que, inter-relacionados, podem se constituir como uma política pública em busca das soluções dos problemas da sociedade. Assim, o autor define política pública como: “[...] o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas; suas manifestações visíveis são a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos” (Ibid., p. 38).

De acordo com Palumbo (1994, p.38), existe uma tendência em pensar que a elaboração das políticas públicas se restringe aos "corpos legislativos", e a implementação às agências administrativas. No entanto, essas etapas se dão de maneira complexa, pois não existe um "[...] movimento claro, lógico, que vai da declaração de uma política até uma lei, e a partir daí, até um programa. Ao invés disso, existe uma interação complexa entre estas etapas".

Nessa perspectiva, podemos entender que a política não se restringe a um único evento em separado; ela pode ser considerada abrangente, dinâmica, processual, com intenções, ações e comportamentos de muitos atores que as formulam e as implementam, podendo influenciá-las de acordo com seus valores, demandas e perspectivas (PALUMBO, 1994).

Partindo dessa interpretação, Palumbo (1994) esclarece que o estudo em políticas se divide em: análise de políticas, que visa encontrar a forma mais eficiente de maximizar as metas e os objetivos; a implementação de políticas que focaliza o processo pelo qual as políticas são traduzidas em programas, como eles serão administrados e gerenciados; e

avaliação de programa, que visa determinar se um programa está alcançando suas metas, o que o programa está realizando e quem se beneficia com ele.

Dessa forma, considerando a premissa de que a política não é uma lei em separado, que ela depende da forma como é implementada e por quem a implementa (PALUMBO, 1994), nesse trabalho, optou-se por analisar o processo de planejamento e implementação do PAR em municípios sul-mato-grossenses.

Corroborando esse pensamento, Draibe (2001) esclarece que as políticas e programas são pensadas para as pessoas em seus *habitats*, são gerenciadas, implementadas e avaliadas por diferentes pessoas com diferentes interesses, valores e perspectivas. Assim, "[...] o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se ‘resolvem’ ao longo do tempo" (Ibid., p.26, grifo da autora).

Conforme Draibe (2001, p.30-31), é possível identificar por meio das "avaliações de processo, de natureza qualitativa, [...] os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos" das políticas ou programas. Entendendo que a implementação "[...] inclui tanto as atividades-meio, que viabilizam o desenvolvimento do programa, quanto a atividade-fim, ou a execução propriamente dita"; a autora considera alguns subprocessos da implementação para avaliar processos de implementação. Dentre eles (Ibid., p.32-34), estão:

- Sistema gerencial e decisório: o desenvolvimento de um programa apoia-se na estrutura hierárquica desse sistema, graus de (des) centralização, autonomia ou dependência das partes, características da gestão do tempo e capacidade de implementar decisões de que dispõem os gerentes.
- Processos de divulgação e informação: as informações básicas sobre o programa – seus objetivos, seus modos de operação, seus prazos, etc. – devem "ter um mínimo de divulgação e circulação de informações, pelo menos entre aqueles mais diretamente afetados, os que vão implementar ou os que dele vão se beneficiar".
- Sistema de capacitação: "os prazos, os sistemas e os conteúdos da capacitação dos agentes implementadores foram, em qualidade e quantidade, adequados e pertinentes às atividades que deverão realizar?".
- Sistemas internos de monitoramento e avaliação: a implementação dos programas estão sendo monitorados? "Quais os problemas de avaliação aqui presentes? [...]"

Este procedimento é regular? Seus conteúdos e métodos contribuíram para a melhora da implementação e para a maior efetividade do programa? Ocorreram correções de processos e procedimentos, como resultado das evidências coletadas no monitoramento? Seus resultados foram adequadamente sistematizados e socializados entre instituições e técnicos participantes?"

- Sistemas logísticos e operacionais (Atividades-Fim):
 - Financiamento: é preciso saber se "os recursos financeiros são suficientes para os objetivos propostos ou se podem ser maximizados, em benefício dos próprios objetivos e metas. [...] se chegam onde devem chegar e nos prazos adequados" (DRAIBE, 2001, p. 29-34).

A decisão para desenvolver esta investigação fundamenta-se na importância de se verificar como o PAR, enquanto instrumento de planejamento de uma política nacional, está se efetivando nos municípios com diferentes condições socioeconômicas que naturalmente ensejam diferentes demandas e interesses.

A importância de realização desse estudo, também se fundamenta na perspectiva da gestão local, estar ancorada na constatação de que embora limitem a qualidade da educação básica ao aspecto quantitativo mensurado pelo Ideb, o PAR como instrumento de planejamento, pode levar à reflexão das dificuldades encontradas pelos municípios nas suas especificidades regionais, contribuindo para a mudança no planejamento educacional em âmbito local (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012).

Dessa forma, a intenção que orientou a presente pesquisa foi responder às seguintes questões: em que medida o PAR tem contribuído com a gestão local para melhoria do planejamento educacional nos municípios sul-mato-grossenses? Quais as contribuições? O município tem autonomia no planejamento e na implementação das ações do PAR?

Partindo dessas inquietações, a pesquisa definiu como objetivo geral analisar o processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em quatro municípios sul-mato-grossenses no período de 2007-2010, com vistas a identificar as contribuições do apoio técnico e financeiro da União para melhoria do planejamento educacional nos municípios sul-mato-grossenses.

Os objetivos específicos buscaram:

- Contextualizar a gestão educacional na constituição do Estado federativo brasileiro e a relação entre os entes federados na gestão municipal a partir da Constituição Federal de 1988.

- Verificar o apoio técnico e financeiro da União no atendimento às demandas educacionais conforme o diagnóstico do PAR 2007-2010.
- Compreender o processo de descentralização das políticas educacionais, com vistas a identificar a autonomia do município na elaboração do planejamento e implementação das ações do PAR.
- Analisar as contribuições do PAR para a melhoria do planejamento educacional e para os resultados do Ideb dos municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã.

- **Aspectos metodológicos da pesquisa**

Este tópico tem como objetivo explicar os procedimentos técnicos e metodológicos que balizaram esta investigação possibilitando o acompanhamento do seu percurso desde a definição do objeto de estudo até o levantamento de dados aqui apresentados. A intenção é mostrar as relações entre a elaboração do problema de pesquisa com o referencial teórico; bem como, as motivações que levaram à escolha metodológica.

Em 2009 foi desenvolvido um projeto em rede denominado “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, sob a coordenação da Prof^a Dra. Marília Fonseca da Universidade de Brasília (UnB) e da Prof^a Dra. Eliza Bartollozi Ferreira da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Essa pesquisa teve como objetivo investigar a implementação do PAR no período de 2007-2011 com o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) na promoção da melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) e contou com a participação de professores e alunos de pós-graduação de várias universidades. Em Mato Grosso do Sul foi coordenada pela Prof^a Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira e Prof^a Dra. Elisangela Alves da Silva Scaff e participaram as seguintes universidades: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

Dando continuidade à esses estudos, foi desenvolvido o projeto em rede denominado "Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR em escolas municipais de ensino fundamental",

coordenado pela Prof.^a Marília Fonseca do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) e pela Prof.^a Elisângela Alves da Silva Scaff da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), no qual essa pesquisa está inserida.

Em Mato Grosso do Sul, a pesquisa conta com a participação de professores e estudantes de pós-graduação das seguintes universidades: Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Universidade Católica Dom Bosco (UCDB-MS). No âmbito nacional, envolve as seguintes universidades: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Montes Claros (Unimontes) e Universidade Federal da Bahia (UFBA). É financiada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

- **Estudos que fundamentam o objeto de estudo**

A discussão que se propõe nesse estudo está baseada em um levantamento das produções acadêmicas resultantes dessa pesquisa em rede e no levantamento bibliográfico feito sobre o assunto, buscando averiguar o que foi produzido por outros pesquisadores sobre a temática e o objeto de estudo.

De acordo com Castro e Werle (2004, p. 1045), o estado do conhecimento é definido como "[...] uma análise da produção acadêmica em uma determinada área que permite reconhecer e identificar o conhecimento produzido, as áreas de tensão e possíveis avanços na compreensão do tema em estudo".

Severino (2009) chama atenção para importância do levantamento bibliográfico e documental para elucidar a realidade, não perdendo de vista a cientificidade da pesquisa:

Impõe-se, então, o desenvolvimento de fundamentação teórica, de reflexão sistemática, de levantamento de dados empíricos, documentais ou históricos, enfim de desvelamento dos sentidos da realidade. O que está, pois, em pauta, é a abordagem de problemáticas específicas, mediante rigoroso trabalho de pesquisa e de reflexão, apoiado num esforço de fundamentação teórica (Ibid., p.16).

Gil (2010) esclarece que esses dois tipos de pesquisa apresentam em comum a utilização de dados já existentes. No entanto, o autor explica que:

A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação, etc. Mas há fontes que ora são consideradas bibliográficas, ora documentais. Por exemplo, relatos de pesquisa, relatórios e boletins [...]. O que geralmente se recomenda é que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou base de dados (p.31).

Para este estudo foi necessário a delimitação com a pesquisa documental e bibliográfica. Considerando a busca pelo levantamento documental, primeiramente foi realizada uma pesquisa dos documentos e da legislação em âmbito nacional e municipal sobre a educação, financiamentos e o PAR, os quais tratam de assuntos referentes à sua criação, planejamento e implementação, tais como:

- Legislação: Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/1996, o Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 - Lei nº 13.005/2014, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Decreto 6.094/2007, a Lei nº 12.695/2012, a Resolução CD/FNDE nº 46/2008, a Resolução CD/FNDE nº 47/2007, a Resolução CD/FNDE nº 29/2007, a Resolução CD/FNDE nº 13/2012, a Resolução CD/FNDE nº 14/2012.
- Documentos relacionados ao PAR: o “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”; o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”; as “Diretrizes do Compromisso Todos Pela Educação”; o “Guia Prático das Ações para municípios”; as “Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)”; a "Síntese das Dimensões do PAR-2007-2010"; a "Síntese do PAR dos municípios"; o "Instrumento diagnóstico. PAR municipal 2011-2014"; o "Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014 - Guia Prático de Ações para Municípios"; "Guia de Programas que constam no PAR- Documento complementar ao Guia Prático

de Ações"; "Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)".

Outros documentos:

- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- Informações sobre os municípios quanto à população, IDH-M

Quanto ao material interno às organizações envolvidas na pesquisa, buscou-se informações nas Secretarias de Educação dos municípios pesquisados com os gestores responsáveis pelo PAR. Em todas as secretarias não foram encontradas informações no Simec sobre a implementação e o monitoramento das ações do PAR no período de 2007-2010. O fato de não se ter as informações ou dados inicialmente pensados no projeto de pesquisa, não invalida o esforço que deve ser feito no sentido de buscar o maior número possível de informações na área.

Dessa forma, diante da limitação de dados quanto a implementação do PAR no Simec, foi necessário trabalhar com os dados coletados nas entrevistas e questionários respondidos pelo gestores educacionais responsáveis pelo PAR, e com os dados disponibilizados nos sites dos órgãos do governo - MEC e FNDE – o que não invalida o seu valor documental. Esclarece Gil (2010, p. 66) que “[...] as fontes documentais são muito mais numerosas e diversificadas, já que qualquer elemento portador de dados pode ser considerado documento. As fontes documentais clássicas são: os arquivos públicos e documentos oficiais”.

Com o intuito de verificar quais as ações do PAR foram implementadas, foi elaborado um questionário da Síntese do PAR de 2007-2010¹ com ações planejadas pelos gestores dos municípios em 2007. Para obter os dados referentes aos recursos financeiros enviados pela União aos municípios para os programas educacionais, foi realizada uma pesquisa no site do FNDE.

Essa etapa de identificação das fontes documentais foi importante para definir as possibilidades da pesquisa, de acordo com o banco de dados disponibilizados por estes órgãos, e para formular os instrumentos a serem utilizados na coleta de dados.

A definição do problema da pesquisa, foi se formando concomitantemente ao levantamento bibliográfico e documental. A pesquisa contempla a verificação de quais ações do PAR os municípios investigados priorizaram, quais foram implementadas, qual o montante

¹ Dados disponibilizados no site do MEC em 2007.

de recursos recebidos pelos municípios por meio do PAR e quais as contribuições dessas ações para melhoria do planejamento e resultados do Ideb.

Considerando o levantamento bibliográfico, como os estudos teóricos, buscou-se direcioná-los para que houvesse um diálogo entre as políticas educacionais, a gestão educacional municipal, o planejamento educacional e o PAR. Inicialmente, procurou-se compreender a gestão educacional inserida em um Estado federativo, para depois analisar as políticas educacionais, o planejamento educacional e o PAR na gestão municipal.

Para tal análise, e sem desconsiderar os demais estudiosos da temática sobre o conceito de federalismo e políticas educacionais, fez-se a opção: por Araujo (2013, 2010), Abrucio (2010), Abrucio e Couto (1996), Cury (2002) e Sena (2013); pois, estes autores estudam a relação dos processos de descentralização dos programas educacionais em um Estado federativo e sua relação com a gestão educacional; por autores que analisam o conceito de planejamento e gestão educacional optou-se por: Fonseca e Albuquerque (2012), Scaff (2006), Ferreira e Fonseca (2013), Oliveira, Scaff e Senna (2013), Gentilini (1999), entre outros; e ainda por autores que discutem o conceito de descentralização e responsabilização educacional: Brooke (2006); Peroni (1997, 2003, 2004); Comar (2012), entre outros.

Dentre os trabalhos relacionados ao objeto de estudo da pesquisa, destacam-se as seguintes produções acadêmicas: a tese de doutorado de Lucia Camini (2009) - UFRGS, intitulada *Gestão educacional e relação entre entes federados na política educacional do PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, na qual a autora analisa o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação executado por meio do PAR. Tendo como foco a relação entre o entes federados na gestão educacional, o estudo revela os embates existentes entre a gestão democrática e a gestão gerencial, ainda existentes na sociedade brasileira.

A tese de doutorado de Severino Vilar de Albuquerque (2013) - UnB, denominada *Formação de professores no estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)*, teve como objetivo conhecer a fase de implementação do PAR, em três redes públicas municipais de ensino no estado do Maranhão, verificando qual o entendimento dos professores e gestores escolares desses municípios, sobre quais foram as contribuições do PAR na formação continuada para a qualidade da educação oferecida pelas escolas públicas de Ensino Fundamental do estado do Maranhão. De acordo com Albuquerque (2013), quando da elaboração do diagnóstico do PAR pelos municípios, não ocorreu a participação da comunidade, contrariando o princípio do Plano de Desenvolvimento da Educação, de uma gestão compartilhada. Da mesma forma, foi

evidenciado que a falta de conhecimento do PAR e elaboração das ações sobre a formação continuada por parte dos gestores e professores, dificultou uma análise mais detalhada das demandas, o que acarretou uma falta de atendimento às dificuldades encontradas nas redes de ensino dos municípios pesquisados.

No artigo, *Planejamento e gestão educacional: avanços e desafios à pesquisa em rede*, Scaff e Oliveira (2015) fazem um levantamento dos estudos desenvolvidos desde 2000 pela Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG); e mais especificamente sobre o PAR, a partir de 2008. Esse grupo de pesquisa é constituído por cinco Instituições de Ensino Superior dedicados ao estudo do tema “Planejamento e Gestão Educacional” e é "desenvolvido na forma de projeto interinstitucional de pesquisa, sob a coordenação da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal de Goiás (UFG), com participação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), então campus da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)" (SCAFF; OLIVEIRA, 2015, p.6).

Destacamos, de acordo com o levantamento das autoras, a dissertação de mestrado de Milena Dias Amorim (2011) - UFGD, intitulada *A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas*. De acordo com os resultados da pesquisa, o financiamento configura como a razão maior para adesão ao "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação". Os sujeitos da pesquisa reconhecem que as verbas estão proporcionando melhorias para as escolas, mas o papel de destaque é a captação de recursos federais proporcionados pelo PAR. A autora esclarece que em relação à parte administrativa e técnica, a burocracia rígida foi um grande empecilho para implementação das ações devido ao excesso de exigências feitas pelo Ministério da Educação para adesão ao programa, e que os dois municípios pesquisados (Ponta Porã e Dourados) por não receberem apoio e informação do MEC, tiveram dificuldades com a implantação do PAR pela falta de preparo das pessoas que trabalham com este planejamento. De acordo com a autora, o envolvimento da comunidade durante a elaboração do PAR ficou restrita, principalmente pela brevidade com que deveriam realizar o diagnóstico. Ficou claro, nos depoimentos dos sujeitos responsáveis pela elaboração do PAR nesses municípios, que o curto período de tempo para fazer o diagnóstico e a falta de apoio do MEC, resultou em um diagnóstico que pode não ter refletido os problemas das escolas (AMORIM, 2011).

A dissertação de mestrado de Vera de Fátima P. Antunes (2012) - UCDB, intitulada *A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do*

Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010), a autora procurou verificar de que forma os gestores utilizam a avaliação externa no âmbito do PAR. Em suas pesquisas concluiu-se que "os resultados das avaliações externas não têm sido utilizadas pelos municípios como aprimoramento para o planejamento de ações sistematizadas e permanentes, que incentivem a melhoria da qualidade de ensino de suas redes para além dos resultados de desempenho dos alunos".

A dissertação de mestrado de Carmen Ligia Caldas (2013) - UCDB, intitulada *Plano de Ações Articuladas na rede municipal de ensino de Campo Grande - MS: o processo de implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010)*. Concluiu a autora que o governo central induziu por meio dos indicadores do PAR a implantação do Conselhos Escolares nas escolas da rede municipal de Campo Grande, como um dos instrumentos de gestão democrática.

A dissertação de mestrado de Maria Edinalva do Nascimento (2013) - UCDB, intitulada *O papel do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande - MS no processo de elaboração e implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) - 2007-2010*. Esta pesquisa procurou analisar o CME de Campo Grande no processo de elaboração do PAR. O resultados encontrados possibilitaram concluir que não ocorreu uma efetiva participação do CME no PAR, limitando-se a desempenhar um "papel técnico-normativo".

A dissertação de mestrado de Maria Elisa E. Bartholomei (2013) - UCDB, intitulada *Provimento do cargo de diretores escolares no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (2007-2010)*. Esta pesquisa teve como objetivo analisar a efetivação da forma de provimento do cargo de diretor escolar no PAR na rede de ensino de Campo Grande. Os resultados puderam comprovar que o PAR não favoreceu a gestão participativa, mas que possibilitou por meio da execução das ações da Dimensão 2, a efetivação de ações relacionadas à forma de provimento do cargo de diretor.

No programa de Pós-graduação da UFES, a dissertação de mestrado de Elisângela S. Oliveira (2014), intitulada *O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de organização do sistema nacional de educação: estudo de caso dos municípios de Cariacica e de Vitória/ES*. A autora investiga a implementação do PAR e as possibilidades de sua contribuição para organização do Sistema Nacional de Educação. Em sua pesquisa concluiu-se que "para consolidação do Sistema Nacional de Educação é necessário que o PAR não seja apenas uma política de captação de recursos, mas que os municípios tenham um plano norteador como catalisador de uma política de Estado".

Além das pesquisas apresentadas anteriormente, observa-se também a publicação de alguns artigos que se relacionam ao objeto de estudo da pesquisa: *O Plano de Ações*

Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica, de Regina Tereza Cestari de Oliveira (2012). Neste artigo, a autora faz uma análise das implicações do PAR para a gestão democrática da educação básica no contexto político do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse estudo, concluiu a autora que pelo planejamento das ações na Dimensão Gestão Educacional do PAR, os municípios "[...] indicaram mecanismos de acompanhamento e participação, considerados fundamentais para a gestão democrática da educação" e que, na medida que são implementadas as ações, pode-se afirmar as relações de poder que podem ou não conduzir para democratização, dependendo "[...] da agenda social definida por cada município, no exercício de sua autonomia" (OLIVEIRA, 2012, p. 298).

O artigo, *Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas*, de Theresa Adrião e Teise Garcia (2008), traz as análises das autoras sobre as perspectivas de responsabilização presentes no PDE a partir de convênios realizados entre a União e municípios por meio do PAR.

O artigo, *Análise do eixo temático gestão educacional do Plano de Ações Articuladas no nordeste do Brasil*", de Sthenio José Ferraz Magalhães e Verônica Soares Fernandes (2012), traz a análise sobre o eixo da Gestão Democrática do PAR buscando verificar como se configurou a gestão democrática nos municípios de pequeno porte da região norte e nordeste do Brasil. Os resultados demonstram que "pode haver uma relação entre a insuficiência das instâncias facilitadoras da gestão democrática e o baixo Ideb desses municípios, permitindo estabelecer uma lógica entre os elementos da gestão democrática e a qualidade da educação" (MAGALHÃES; FERNANDES, 2012, p. 147).

No artigo, *O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro*, de Danielle Cristina de Brito Mendes e Rosana Maria Oliveira Gemaque (2011), as autoras analisam se o PAR pode contribuir na efetivação do regime de colaboração estabelecido por lei. Concluem as autoras que na forma como o PAR está sendo implementado não pode se caracterizar como um regime de colaboração conforme previsto em lei, e que o "PAR sinaliza para a mera coordenação de ações por parte da União com os estados e municípios, e não para o regime de colaboração" (MENDES; GERMAQUE, 2011, p. 293).

Objetivando dar continuidade às pesquisas desenvolvidas no Estado de Mato Grosso do Sul sobre o PAR, espera-se que os resultados dessa pesquisa contribuam na compreensão do que acontece na gestão educacional municipal quanto à descentralização dos programas

educacionais, por meio do conhecimento dos fatores que facilitaram e os que dificultaram a implementação das ações do PAR 2007-2010 no atendimento às demandas educacionais dos municípios pesquisados, possibilitando a melhoria do planejamento educacional em âmbito local e sinalizando para políticas educacionais que proporcionem a melhoria da qualidade da educação.

- **Procedimentos metodológicos**

Quanto à metodologia, optou-se por uma pesquisa quanti-qualitativa por possibilitar uma análise mais ampla do planejamento e da implementação das ações do PAR nos municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã. A primeira, se caracteriza como uma abordagem que recorre à estatística para explicação dos dados; e a segunda lida com interpretações das realidades sociais.

Por ser este um estudo de cunho quanti-qualitativo, é necessário mencionar que existe um debate sobre o emprego das abordagens quantitativas e qualitativas. Alguns pesquisadores têm se posicionando a favor da compatibilidade entre as duas abordagens em uma mesma pesquisa; dentre eles, Gramsci (1978, p. 50) esclarece que em relação à união entre qualidade e quantidade, argumenta que "[...] não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência, e vice-versa), toda contraposição dos dois termos é, racionalmente um contrassenso". O autor coloca que ambas as abordagens tratam de fenômenos reais e atribuem sentido concreto aos dados. Trabalhar com quantidade não implica esquecer a qualidade, mas visa colocar o qualitativo de maneira mais concreta e realista.

Gatti (2004, p. 13) esclarece que ainda são poucas as pesquisas na área educacional que empregam metodologias quantitativas; a sua maioria enfoca a análise de dados de avaliações de rendimento escolar realizadas em alguns sistemas educacionais no Brasil. No entanto, enfatiza que “[...] há problemas educacionais que para sua contextualização e compreensão necessitam ser qualificados através de dados quantitativos”.

Assim, este estudo apoia a importância da pesquisa quantitativa no pensamento de Gatti (2004, p. 15) quando esclarece que: “[...] o que se procura ao criar uma tradução numérica ou categorial de fatos, eventos, fenômenos, é que esta tradução tenha algum grau de validade racional, teórica, no confronto com a dinâmica observável dos fenômenos”.

Com o objetivo de adequar essas metodologias aos objetivos da pesquisa, foi definido que em um primeiro momento, seria necessário a pesquisa quantitativa para analisar os dados

da Síntese das Dimensões do PAR, que foram priorizadas pelos municípios pesquisados e os recursos disponibilizados pelo FNDE para implementação dos programas educacionais. Da mesma forma, em um segundo momento se utilizou da pesquisa quantitativa para verificar o percentual de ações planejadas no PAR, quais foram implementadas e a variação do Ideb de 2007 a 2013. Acredita-se que a análise estatística desses dados quantitativos, bem como a análise de conteúdo do questionário e das entrevistas, possibilitem identificar os fatores que podem estar contribuindo, direta ou indiretamente, para melhoria do planejamento educacional em âmbito municipal, e para os resultados do Ideb.

Para isso, recorreu-se à estatística – que envolve métodos científicos para coletar, organizar, apresentar e analisar os dados colhidos – para ser utilizada na “[...] obtenção de conclusões válidas e na tomada de decisões razoáveis baseadas em tais análises” (BRASIL, 2007e, p. 16). Nesta pesquisa, utilizou-se da estatística descritiva que “[...] requer a utilização de modelos gráficos e numéricos para resumir e apresentar dados” (STEVENSON, 1981, p. 4).

Com a intenção de analisar a realidade com uma aproximação do que de fato acontece nos municípios quanto à gestão educacional, será utilizada a pesquisa qualitativa. Segundo Flick (2004, p. 28), esse tipo de pesquisa “[...] é orientada para a análise de casos concretos em sua particularidade temporal e local, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”. Essa proximidade ao campo permite conhecer a realidade local, onde se vivenciam as experiências e tomam-se as decisões.

Dessa forma, entende-se que por meio da pesquisa qualitativa é possível verificar como a realidade educacional é entendida pelas pessoas em seus contextos locais. Isso torna os métodos utilizados pelo pesquisador, ou o caminho percorrido para conhecimento do objeto, fundamentais para que a pesquisa seja satisfatória na interpretação dessa realidade.

Para melhor compreender a implementação do PAR no contexto em que foi planejado, os instrumentos escolhidos foram a entrevista semiestruturada e o questionário, uma vez que estes instrumentos permitem conhecer a realidade de acordo com as percepções dos gestores educacionais. Para realização de tal proposta, foi realizada uma entrevista com cada gestor responsável pelo PAR nas Secretarias de Educação dos municípios de Dourados, Corumbá e Ponta Porã; com a secretária de educação de Coxim, e com uma professora da rede municipal de educação de Dourados que participou do planejamento e implementação do PAR 2007-2010 à época. Posteriormente, todos esses gestores, com exceção da professora da rede municipal de educação de Dourados, responderam ao questionário sobre as ações que foram planejadas e implementadas no PAR de 2007.

May (2004), esclarece que a entrevista semiestruturada possibilita ao pesquisador a flexibilidade para ir além das respostas de uma maneira que não se limite apenas às perguntas em um formato padronizado, permitindo que os entrevistados respondam mais nos seus próprios termos do que quando se utiliza a entrevista estruturada. As entrevistas realizadas nessa pesquisa foram gravadas e transcritas; sendo os dados obtidos, submetidos à análise de conteúdo que nas palavras de Bardin (2009), compreende:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou não que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Ibid., p. 42).

Franco (2005, p. 20) afirma que “[...] a análise de conteúdo é um procedimento de pesquisa que se situa em um delineamento mais amplo da teoria da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem”. De acordo com o autor, esta análise possibilita ao investigador tratar os dados para além da simples descrição do conteúdo e ainda remeter à questões que possam surgir após avaliação do conteúdo.

Considera-se que essa metodologia será suficiente para verificar o que de fato acontece na gestão educacional municipal, quando se adotam programas voltados para descentralização, e as possíveis contribuições do PAR para melhoria da realização do planejamento local e dos resultados do Ideb dos municípios.

- **Seleção dos municípios pesquisados**

O recorte temporal da pesquisa compreende o período do PAR de 2007-2010, sendo a coleta de dados dos financiamentos definida de acordo com a Resolução nº 46 de 2008 estabelecendo que “[...] a assistência financeira a que se refere o caput deste artigo será implementada por meio de programas e ações educacionais a cargo de cada secretaria-Fim e/ou do FNDE, a partir de 2007 até 2010” (BRASIL, 2008, art. 1º, §1º).

Por ter sido o PAR instituído em 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007) e considerando que os gestores educacionais dos municípios, tiveram um tempo para conhecimento e elaboração do PAR, nesse estudo não foi considerado o primeiro ano da sua implementação quanto ao recebimento de recursos financeiros do FNDE, pois os municípios ainda não haviam elaborado seus planejamentos. Da mesma forma, considerou-se o final de 2011 para o

recebimento de recursos, pois os municípios pesquisados fizeram a previsão orçamentária na Síntese do PAR 2007-2010² até o final do respectivo ano.

Com o intuito de esclarecer as questões colocadas pelas referências teóricas sobre a implementação das ações do PAR na gestão municipal, optou-se por analisar as prioridades da Síntese das Dimensões do PAR 2007-2010, a Síntese do PAR, os recursos financeiros enviados para os municípios pelo FNDE em quatro municípios do estado de Mato Grosso do Sul.

Os critérios para escolha dos municípios seguiram a pesquisa maior realizada em rede, na qual este estudo está inserido, sendo: o Ideb igual ou abaixo da média nacional³ em 2007, e o número de habitantes⁴ conforme especificados no Quadro 1.

Quadro 1 - Critérios para seleção dos municípios da pesquisa

Município	Critérios	População em 2007/ IBGE	Ideb / 2007	
			5º ano	9º ano
Corumbá	Acima de 50.000 habitantes	96. 373 habitantes	3,4	3
Coxim	Abaixo de 50.000 habitantes	31.816 habitantes	3,4	3,3
Dourados	Acima de 50.000 habitantes	181. 869 habitantes	4,1	3,5
Ponta Porã	Abaixo de 50.000 habitantes (aproximadamente)	72.207 habitantes	4	3,7

Fonte: IBGE (2010) e INEP (2014)⁵.

Uma das condições favoráveis ao estudo sobre a priorização da Síntese das Dimensões do PAR foi poder contar com os dados de todos os municípios pesquisados. As variáveis consideradas nessa coleta foram: a adesão do município ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” por meio da assinatura do “Termo de Compromisso” e ter realizado o diagnóstico do PAR de 2007-2010.

² A Síntese do PAR 2007-2010 elaborada pelos municípios pesquisados foi disponibilizada no site do MEC em 2007.

³ A Resolução do CD/FNDE nº 29/2007, estabelece os critérios, parâmetros e procedimentos quanto à operacionalização da assistência financeira no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, cujos municípios prioritários, com o Ideb abaixo da média nacional. De acordo com Camini (2009), em 2007 a média nacional se encontrava aproximadamente em 4,0 (CAMINI, 2009, p. 123).

⁴ Todos os dados dos municípios são referentes ao período do objeto da pesquisa: PAR de 2007-2010.

⁵ Informação disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>> e <www.inep.gov.br> . Acesso em: jun. de 2014.

De acordo com Amorim (2011), o recurso financeiro foi o fator de maior relevância para adesão dos municípios no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Dessa forma, parece pertinente delimitar a pesquisa enfocando a relação entre a Síntese da Dimensão do PAR, os recursos que foram disponibilizados pelo FNDE para programas educacionais nesse período, as ações planejadas e implementadas pelos municípios, identificando as contribuições do apoio técnico e financeiro da União para melhoria do planejamento do sistema educacional e para os resultados do Ideb dos municípios. As contribuições aqui mencionadas são entendidas como mudanças ou efeitos produzidos por estas ações em um determinado período.

- **Estrutura do trabalho**

Para melhor compreensão do PAR e para garantir uma análise documental e de conteúdo fundamentada nos dados encontrados, no primeiro capítulo foi apresentado: o debate acerca da constituição do Estado federativo e a sua relação com os entes federados na organização e na oferta da educação; as modificações na reforma administrativa do Estado e na gestão educacional estabelecidas principalmente a partir da Constituição Federal de 1988; os processos de centralização e descentralização das políticas educacionais na gestão local; o regime de colaboração e a responsabilização para melhoria da qualidade educacional.

O segundo capítulo tem como objetivo compreender o PAR como instrumento de planejamento do "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação", instituído estrategicamente para elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Assim, foi visto nesse capítulo o desenvolvimento do planejamento no contexto político em que está inserido após a Constituição Federal de 1988, e sua retomada nas políticas públicas por meio da criação do Plano Plurianual (PPA), a constituição do PNE (Lei 10.172/2001) compreendido entre 2001- 2010, a criação do PDE, do PAR e seu processo de elaboração.

No terceiro capítulo, o objetivo foi analisar o Plano de Ações Articuladas nos municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã, com foco no planejamento e implementação das suas ações em atendimento ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

CAPÍTULO I

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Esse primeiro capítulo tem como objetivo compreender a constituição do Estado federativo brasileiro e a sua relação com a organização e a oferta da educação. A intenção é discutir a descentralização da gestão das políticas educacionais, aproximando-se da problemática no aspecto que envolve a organização dos sistemas de ensino em âmbito municipal, o regime de colaboração entre os entes federados, e a responsabilização para melhoria da qualidade educacional.

1.1 Estado, federalismo e políticas educacionais

A Constituição Federal de 1988, buscou estabelecer um sistema nacional de educação equânime quando determina no artigo 214, que a lei estabeleça o "plano nacional de educação [...] com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração [...] por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] III - melhoria da qualidade do ensino" (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, no Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) orienta sobre a importância de se estabelecer um sistema nacional de educação para viabilizar "[...] o alcance dos fins da educação e, também, o estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino [...] tornando viável [...] o acesso à cultura, à educação e à ciência" (BRASIL, 2010, p. 20).

A problemática da participação dos entes na expansão da educação, e as formas pelas

quais as esferas administrativas assumiriam a responsabilidade na tarefa de educar em busca da efetivação do direito à educação, remontam ao século XIX (ARAUJO, 2013). À época, as províncias careciam de arrecadação e conseqüentemente ficavam sem condições de mudar a situação de abandono do ensino. O desafio era conseguir ofertar a educação de forma equânime devido às grandes "[...] desigualdades entre as províncias no que tange à arrecadação e, conseqüentemente, no que se refere à possibilidade de fazer frente à situação de abandono e precariedade da instrução elementar" (ARAUJO, 2013, p. 185).

Freitas e Fernandes (2008), esclarecem que o problema da diferença de arrecadação nos municípios com baixo desenvolvimento econômico, que ainda persiste no Brasil, é um dos fatores que causam as desigualdades entre os entes. Segundo as autoras, este fato se explica no processo constituinte de 1988, quando os municípios começaram a ser considerados entes federativos e passaram a contar com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Se, por um lado, este fato foi um incentivo favorecendo o aumento de verbas a ser repassado pelo Governo federal às prefeituras; por outro, o valor a ser repassado diminuiu devido ao aumento do número de novos municípios após a Constituição de 1988.

Apesar do Brasil, atualmente, possuir um alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (BRASIL, 2013), as regiões brasileiras ainda são marcadas por grandes desigualdades socioeconômicas que acarretam problemas na educação relativos à distância das escolas, poucos recursos a elas destinados, entre outros (FREITAS; FERNANDES, 2008). Segundo Cury (2002, p. 169) as grandes desigualdades não podem ser ignoradas, pois "[...] todos sabemos que a distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e permanência na escola" constituindo um importante fator na oferta e melhoria da qualidade educacional.

Para Dourado (2010) o processo educativo é mais amplo e traz resquícios de uma tradição histórica marcada pela desigualdade social:

O processo educativo é mediado pelo contexto sociopolítico e cultural mais amplo, pelas condições em que se organiza a sociedade e pelos processos de regulamentação e regulação em que se realizam a institucionalização do direito social à educação, as dinâmicas organizacionais e, conseqüentemente, as políticas de acesso, permanência e gestão, que não se dissociam dos marcos estruturais da sociedade brasileira, fortemente marcados por uma tradição histórica, cujo *ethos* patrimonial não foi totalmente superado, onde a desigualdade social se faz presente num modelo societário desigual (Ibid., p. 679).

Além desses fatores, Freitas e Fernandes (2008) esclarecem que a educação não é somente uma questão de efetivação do direito, há que se buscar ainda na universalização do ensino, a garantia do acesso, permanência e conclusão compatíveis com uma educação de qualidade; e que os municípios necessitam de orientações para determinar alterações no planejamento, financiamento, avaliações de resultados e estabelecer o monitoramento de metas na gestão da educação básica pela busca da sua qualidade, suprimindo as reprovações, evasão e conseqüentemente à exclusão.

Para Dourado (2010) é preciso uma ação conjunta de todos os entes federativos na garantia e efetivação do direito à educação com qualidade:

Sendo a educação entendida como um direito social, a proposição de políticas envolve, direta ou indiretamente, a ação da sociedade política e da sociedade civil e, em se tratando de um Estado federativo, implica, necessariamente, o envolvimento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como entes federados que se encarregam de tais políticas, em seus diferentes níveis e modalidades (Ibid., p. 689).

Nesse contexto, o federalismo exerce um papel fundamental de fortalecimento de um pacto federativo com o sentido de cooperação entre os governos, que se fundamenta na intenção de "[...] equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado, ou cidade que habitam"(ARAÚJO, 2010, p. 755).

De acordo com Araujo (2013, p. 30) "os dispositivos constitucionais que configuram a forma de organização política e administrativa do Estado brasileiro têm estreita relação com os dispositivos que garantem o direito à educação". A Emenda Constitucional nº 14 de 1996, na reformulação do artigo 211 da Constituição Federal de 1988, aponta dois aspectos importantes sob a organização do sistema educacional e a forma pela qual os entes planejam e implementam as políticas educacionais: o primeiro refere à organização do ensino em um regime de colaboração entre os entes federados e a execução da função redistributiva e supletiva da União para garantir igualdades de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade; o segundo, se refere à descentralização da execução dos serviços educacionais, de acordo com as competências entre os níveis de governo (BRASIL, 1996b).

Nas palavras de Freitas (2012, p. 175) "a colaboração federativa denota o entendimento de que a tessitura da unidade na diversidade da educação nacional requer trabalho em comum na educação básica, mediante associação entre entes federados

autônomos". Entendendo que a associação "importa a definição da participação e da contribuição" de cada ente na ajuda mútua.

Corroborando com esse pensamento, Saviani (2011, p. 80) esclarece que:

A melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, conferir-lhes autonomia deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor forma de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter essas deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema.

Além das diferenças socioeconômicas das regiões, o federalismo cooperativo encontra na falta de regulamentação que defina as "formas de colaboração", outro aspecto que dificulta a oferta do ensino de forma equânime (ARAÚJO, 2010, p. 753). Freitas (2012, p. 175) esclarece que existe a necessidade de se explicitar "[...] as normas consentidas que convençionem a disciplina conveniente à associação dos entes federados (seus governos) na educação básica". O que se percebe é uma descentralização da educação pós-constituição, porém sem uma legislação que estabeleça a divisão funcional entre os entes federados, determinando a quem cabe as responsabilidades de elaboração e implementação das políticas sociais (FRANZESE, ABRUCIO, 2009).

Araújo (2010, p. 753) esclarece que a autonomia sem as definições sobre as normas do regime de colaboração pode levar a "minipactos" com o objetivo de "[...] amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo da Federação erigida". A autora define como "minipactos" as "formas de colaboração para estreitar as relações entre os entes na oferta da educação", como por exemplo, "[...] políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais". Da mesma forma, percebem-se ações coordenadas pela União com indução de políticas que podem conduzir comportamentos nos governos locais e podem ser entendidas "erroneamente", como de colaboração. Dentre essas ações, a autora destaca o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) (ARAÚJO, 2010).

Conforme consta nos documentos do MEC publicados em 2007, o ministro da educação à época, Fernando Haddad, afirma ser o PDE uma política que tem como propósito tornar "o regime de colaboração um imperativo inexorável", assumindo, dentre outros compromissos, construir uma educação unitária e corrigir as desigualdades com respeito aos

princípios federativos (CAMINI, 2009, p. 64). Assim, o PDE, tem na sua razão de ser a "[...] necessidade de enfrentar estruturalmente as desigualdades por oportunidades educacionais", por meio do apoio técnico e financeiro aos municípios (BRASIL, 2007b, p. 6). Para receber o apoio da União, os gestores municipais devem aderir, de forma voluntária, ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que será concretizado por meio do PAR.

O PAR utilizado como instrumento de materialização do PDE/Plano de Metas é considerado como uma dessas ações coordenadas pela União com "indução de políticas para área da educação" (ARAÚJO, 2010, p. 754); e como instrumento de planejamento, tem caráter plurianual que deve ser construído com base no "[...] diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica" (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2013, p. 192).

Segundo Sena (2013), o planejamento em um Estado federativo cooperativo se torna complexo pelas supostas negociações que envolvem diferentes atores sociais. Depreende-se assim que, para melhor compreender a implementação das políticas educacionais por meio do PAR na gestão municipal, o estudo perpassa pelo entendimento da formação do Estado brasileiro, do regime de colaboração e as conflitantes relações intergovernamentais, historicamente estabelecidas no compartilhamento da gestão das políticas educacionais.

Dessa forma, o trabalho é iniciado apontando as formas de Estado no Brasil, a formação histórica da federação do Estado brasileiro na organização dos seus sistemas de ensino e as reformas do Estado buscando compreender a organização político-administrativa do Estado brasileiro atual e a forma pela qual este elabora e implementa suas políticas educacionais em âmbito local. Será dado um enfoque maior no estudo após a Constituição Federal de 1988, pelo fato do município ter se tornado ente federado e ter adquirido maior participação nas questões educacionais após este período, com autonomia na gestão do seu sistema de ensino para elaboração e implementação das suas políticas educacionais.

1.2 Federalismo, reforma do Estado e descentralização da gestão das políticas educacionais

1.2.1 Formas de Estado

Observa-se na literatura, distintas concepções de Estado com diferentes posicionamentos na sua formulação; em alguns conceitos prevalecem o aspecto jurídico, em outros os filosóficos e em outros os sociológicos (BONAVIDES, 2000). O objetivo desse estudo é esclarecer as formas de Estado que se constituíram no Brasil e como se deu a relação

dos entes federativos na gestão das políticas educacionais.

As formas de Estado podem ser concebidas de acordo com as constituições dos Estados soberanos que são diferentes entre si quanto ao poder e às competências constitucionais. De acordo com Abrucio (2010, p. 41), em um Estado federado "vigora os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos". Dessa forma, segundo o autor, é permitido aos entes uma maior participação na elaboração das suas políticas públicas, bem como uma atuação conjunta dos entes federados.

Nas palavras de Sena (2013, p. 123), a federação pode ser definida como:

[...] uma forma de Estado que se caracteriza pela união de coletividade políticas regionais autônomas. Comporta, dessa forma, uma pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território, com âmbitos de competências previamente definidas.

Como a federação se constitui pela união de regiões autônomas e supõe-se um compartilhamento de poder entre elas, Sena (2013, p.123) esclarece que “para o entendimento da coesão na Federação, é importante a distinção entre soberania, atributo que, no Estado federal, é exercido pela União, e autonomia, característica dos Estados federados que o integram”. Segundo o autor, o que existe no Estado federado é um compartilhamento do poder entre os entes, pelo qual a autonomia se realiza.

Arretche (2002, p. 28) enfatiza que os Estados federados, sendo constituídos pela união de regiões autônomas e com compartilhamento de poder entre elas, "o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, pois cada governo local [...] está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar suas próprias políticas". Nesse sentido, para assegurar a diversidade e autonomia de cada ente federativo, é necessário a presença da União na coordenação dos interesses comuns:

Aquilo que caracteriza a federação é a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente são articulados tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns. Por isso, o nível articulador da federação, a instância que representa e administra o que é comum entre os vários entes federados se chama precisamente União (SAVIANI, 2011, p. 76).

Saviani (2011) esclarece que, na distribuição de poder, na autonomia política e administrativa, um Estado – unitário ou federado – pode se dar de forma centralizada e descentralizada:

Os fenômenos de centralização e descentralização podem ocorrer tanto em Estados federados como unificados, havendo, mesmo, quem entenda que centralização e descentralização constituem um movimento pendular inerente a todo e qualquer tipo de Estado (Ibid., p. 76).

Corroborando esse pensamento, Arretche (2002, p. 27) compreende que a forma de um Estado é definido pela "distribuição da autoridade política dos Estados nacionais", podendo ocorrer uma variação no grau de centralização na distribuição de competências administrativas em Estados federados.

Em síntese, os autores concordam que na federação existe uma maior autonomia dos entes, seja de forma descentralizada ou mesmo mais centralizada de atuação da União em relação ao governos subnacionais, mas em ambas devem ser respeitadas as suas jurisdições. Contudo, não se pode desconsiderar que a forma política do Estado, apesar de passar por um conjunto de normas constitucionais que o concretiza, pode ganhar modelos de gestão, mais ou menos centralizados, de acordo com a forma pela qual cada governo administra as questões relacionadas às condições sociais, políticas e econômicas do país.

1.2.2 Origem e formas do federalismo brasileiro

A federação tem sua origem no pioneirismo dos Estados Unidos a partir de um modelo de estado construído em meio às lutas e embates, quando se deu o rompimento do domínio inglês e a criação de treze estados soberanos. Esse país possuía, na sua forma de organização político-administrativa, na divisão de competências entre os entes e sua relação com a gestão local, pressupostos contratualistas nascidos pela necessidade de se criar um pacto no qual a concentração do poder ficasse nas mãos dos estados confederados, ou seja, cada estado teria sua autonomia política, administrativa e econômica (ARAUJO, 2013).

No entanto, esse pacto chamado de confederação não foi bem sucedido dada a recente criação desses estados, que ocorreu após a guerra de independência dos Estados Unidos, e que resultou no seu enfraquecimento sob o ponto de vista social, financeiro e tributário. Diante da necessidade de estabelecer um tratado que regulasse os interesses da sociedade de uma forma geral, foi proposto uma fusão dos estados em um único estado federal, forte e próspero

economicamente, pronto para atender às necessidades da população, mas que fosse mantida a autonomia política e administrativa das unidades territoriais (ARAÚJO, 2013). Assim, foi proposto de forma conciliatória que:

[...] as autoridades locais, constituiriam porções distintas e independentes de soberania, e o governo não teria um caráter nacional, visto que a abrangência da sua atuação seria apenas aquelas relativas ao especificado constitucionalmente, deixando aos estados uma autonomia residual e universal sobre todos os demais aspectos não especificados no texto constitucional (Ibid., p. 52).

Dessa forma, nasce o federalismo norte-americano de base dual, caracterizado “[...] pela existência de dois tipos de governos com autoridade sobre o mesmo território e população” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 2). O grande desafio seria contrabalançar a relação de autoridade e liberdade tanto do governo central quanto dos governos locais.

Já o Brasil, nasce com uma forma de Estado unitário, no qual o “[...] governo central é superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal” (ABRUCIO, 2010, p. 41). Tem-se, nessa forma de Estado, uma espécie de centralização político-administrativa na qual o poder é desempenhado de um centro único de decisões.

A federação brasileira foi criada em 1891 com a implantação da República Federativa do Brasil e estruturou-se sobre as bases da experiência dos americanos com características de base dual. Atualmente, apresenta-se de forma multifacetada no que se refere ao centro de poder e se organiza de uma forma mais descentralizada, permitindo aos governos subnacionais gozarem de uma maior autonomia e poder de decisão na administração (ARAÚJO, 2013).

É composta por três entidades territoriais autônomas, dotadas de governo próprio e que possuem competências e prerrogativas previstas constitucionalmente que não podem ser mudadas pelo poder central. Dentre elas, está a “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988, Art. 1º), não sendo permitido a mudança ou abolição dessa forma de Estado (Art. 60, § 4º). A organização político-administrativa compreende a autonomia dos níveis de governo, União, estados e municípios (BRASIL, 1988, Art. 18).

Essa autonomia por sua vez, é representada pela capacidade de autolegislação (edição de leis, inclusive sua Lei Orgânica), autoadministração (organização de seus órgãos e serviços) e de autogoverno (eleição dos integrantes do Executivo e do Legislativo). Em todas

as áreas, os entes são autônomos para tomar decisões relacionadas às suas próprias realidades e às peculiaridades econômicas e tributárias que podem ser diversas a cada um. Todavia, devem agir de acordo com as normas constitucionais. Tal delimitação se faz necessária porque os entes exercem suas atribuições e têm suas ações definidas na medida em que a Constituição Federal lhes defere essas prerrogativas.

Na repartição de competências, Sena (2013, p. 124), classifica o federalismo como: "Centralizador (centrípeto), que concentra na União a maior soma de poderes e competências; descentralizador (centrífugo), que reduz os poderes centrais e amplia os das outras esferas; e de equilíbrio, que assegura a igualdade político-jurídica entre as unidades federativas".

Na execução dessas competências que são atribuídas aos entes, Sena (2013, p. 124), classifica o federalismo de duas formas:

[...] dual, quando a atuação dá-se de forma separada e independente e as competências são exclusivas e excludentes; é um modelo rígido no tocante aos poderes delegados à União e aos reservados aos entes federados subnacionais; [...] cooperativo, quando se caracteriza por formas de ação conjunta entre as instâncias de governo; as competências não são partilhadas, mas compartilhadas.

Os autores Franzese e Abrucio (2009, p. 04) explicitam os modelos de federalismo competitivo e cooperativo como formas de analisar o impacto do federalismo nas políticas públicas esclarecendo que:

O padrão competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseadas na divisão de responsabilidades por área de política pública. [...] no padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente.

Na relação entre os entes para execução das competências, a Constituição Federal de 1988 opta pelo federalismo cooperativo, no qual as competências da União, estados e municípios são compartilhadas. Ao se estruturar assim, mais especificamente na educação, a Constituição Federal adota um sistema mais descentralizado, por meio de normas que definem as competências dos entes, fazendo-o sobre o princípio da colaboração entre os mesmos (CURY, 2002) e com uma relação horizontal entre os âmbitos federativos (BRASIL, 2009, Art. 2^o, § 4^o).

Esse modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições, repartindo-as de forma cooperativa e privilegiando a autonomia dos entes dentro de uma lógica que se tomam decisões em centros de poder limitados pelas suas prerrogativas constitucionais:

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos (CURY, 2002, p. 172).

Com o intuito de concretizar esse modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico no qual coexistem competências comuns e privativas dos entes federados em uma estrutura de divisão de poderes de acordo com o modelo federalista descentralizado (CURY, 2002).

Na distribuição de competências privativas da União e dos municípios em âmbito educacional, as responsabilidades ficam assim estabelecidas pela Constituição Federal de 1988:

À União: manter a competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV); exercer função supletiva e redistributiva (art. 211); [...] aos municípios: manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e do ensino fundamental (art. 30, VI); atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2º). (SENA, 2013, p. 125).

Como competência comum a todos os entes, o artigo 23, inciso V da Constituição Federal de 1988, define que os mesmos devem “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, a tecnologia, a pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1988); e principalmente, criar leis complementares que fixarão normas de cooperação entre a "União, Estados, o Distrito Federal e municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (BRASIL, 1988, Art. 23, § único).

Essas competências visam dar materialidade ao regime de colaboração, uma vez que a Constituição Federal de 1988 preconiza o federalismo cooperativo, e a concretização da tomada de decisão que deve ser conjunta entre os entes federados (ARAÚJO, 2010a). Dessa forma, o pacto federativo, traz a grande problemática das políticas educacionais quando criadas e implementadas em diferentes condições socioeconômicas e por diferentes atores, deles exigindo um entendimento mútuo.

Conforme Saviani (2011, p. 87), quando se fala em um regime de colaboração na educação, este deve efetuar uma "[...] repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo, qual seja, o de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda população".

Analisando a história do federalismo brasileiro e o arcabouço legal da Constituição Federal de 1988, nota-se ao longo desse processo o reconhecimento da autonomia dos entes na organização dos seus sistemas de ensino e ao mesmo tempo o princípio de cooperação entre os entes federados pela busca da qualidade educacional.

Nesse sentido, entende-se que o estudo sobre a gestão das políticas educacionais em âmbito municipal perpassa pela compreensão do federalismo na organização da educação marcada por um processo histórico de centralização e descentralização do poder central, alternando conforme os interesses do governo federal no controle econômico, político e social do país.

1.2.3 O federalismo e a gestão da educação

A federação brasileira se faz presente na configuração da organização da educação brasileira mesmo antes da sua criação com a aprovação da Lei Geral de 1827⁶, dando mais autonomia aos presidentes das províncias, permitindo que eles criassem escolas e contratassem professores conforme as suas demandas educacionais (ABRUCIO, 2010).

No entanto, a educação se desenvolveu de forma mais descentralizada com a divisão de responsabilidades, somente a partir do Ato Adicional de 1834, ficando desde então, determinado que “[...] a responsabilidade pela educação primária caberia às províncias, e o ensino superior, ao poder central” (ARAÚJO, 2013, p. 191).

A descentralização no Ato Adicional de 1834 não foi bem sucedida, pois essa “[...] malogrou fundamentalmente pela falta de recursos das províncias, advindo de um sistema falho de arrecadação de tributos, que impossibilitou as províncias de constituir uma organização administrativa da instrução pública” (Ibid., p. 192). Araujo (2013) esclarece que esse processo significou uma omissão ainda maior do Governo central ampliando as desigualdades econômicas já existentes.

Tais desigualdades entre as províncias e junte-se ainda a falta de recursos financeiros,

⁶ No art. 2º da Lei Geral de 1827, "Os Presidentes das províncias, [...] marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembleia Geral para final resolução".

foram dois grandes problemas da descentralização que impossibilitaram a construção de uma organização administrativa da educação. Os “governos subnacionais”, governados por oligarquias escravocratas, tinham menos recursos tributários e menos autonomia político-administrativa para oferecer o ensino gratuito devido ao forte controle do poder central (ABRUCIO, 2010). Segundo Cury (2002, p. 196), esse modelo administrativo descentralizado conduzido por um poder central forte e sem o devido repasse financeiro “[...] acaba por significar a redução na capacidade de atendimento da demanda”.

Corroborando o entendimento de que a descentralização também não foi bem sucedida devido a centralização da educação nos modelos de um poder central, apesar dos propósitos de maior autonomia, Saviani (2011, p. 79) esclarece que:

O Ato adicional teve o propósito de descentralizar a instrução primária conferindo maior grau de autonomia às províncias, o que lhes permitia maior margem de criatividade e adequação da instrução às suas necessidades e características específicas. Mas não foi propriamente isso o que aconteceu. Embora as reformas do governo imperial tivessem validade apenas para o chamado município neutro, isto é, a cidade do Rio de Janeiro, capital do Império, as províncias acabavam por tomá-las como modelo na organização da instrução pública nos respectivos territórios, reproduzindo, assim, as mesmas medidas adotadas pelo governo central. Esta tendência, pois, foi a que prevaleceu. [...] E isso vem se repetindo, em maior ou menor grau, até os dias atuais.

Proclamada a República em 1889 e mesmo sendo instituído o sistema federativo, não ocorreram mudanças na gestão da educação. O ensino primário e secundário continuaram sob a responsabilidade das províncias, agora transformados em estados federados. Em 1931, a educação foi discutida na perspectiva de uma estrutura nacional, com uma forma descentralizada (ARAUJO, 2013). O fundamento para a descentralização estava no “[...] reconhecimento da diversidade regional, sendo o federalismo a única maneira de estabelecer um sistema nacional de educação” (Ibid., p. 218).

Em 1934, com um perfil social e considerando a existência de diferenças regionais, pela primeira vez em uma mesma Constituição se consideraram questões econômicas e sociais, propondo que a educação fosse “[...] gratuita e obrigatória no ensino primário e tendencialmente nos graus posteriores de ensino, assegurando para tal, um mínimo de aplicação de recursos públicos provenientes de impostos da diversas instâncias administrativas na manutenção e desenvolvimento do ensino” (ARAUJO, 2013, p. 219).

Apesar do avanço quanto à gratuidade e ao recebimento de recursos, o município não

obteve competência para ofertar a educação, ficando esta atribuição para os estados (BRASIL, 1934, Art. 151). A União com a tendência centralizadora ficou com a competência de fixar as bases da educação nacional e legislar privativamente sobre as Diretrizes da Educação Nacional (ARAUJO, 2013).

Nas décadas de 1942 e 1946 foi dada ênfase ao "ensino industrial, secundário, comercial, normal, primário e agrícola" com recursos para reformas parciais, fazendo falta um plano nacional que permitisse uma "ordenação unificada da educação nacional em seu todo"(SAVIANI, 2011, p. 83). Foi assim, que em 1961, a União passou a ter competência para "fixar as bases e diretrizes da educação nacional", promulgando a primeira Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) (Ibid., p. 83). No entanto, essa lei "não expressou o movimento municipalista no sentido da consolidação de sistemas de ensino com bases locais"(ARAUJO, 2013, p. 225).

Percebe-se que desde a Constituição de 1934 não se previa sistemas municipais de educação, e a organização do ensino ficou sob a responsabilidade dos estados e da União, que centralizava as diretrizes. A possibilidade de cooperação entre os entes com recebimentos de recursos para educação municipal ficou cada vez menor. Assim esclarece Araujo (2013, p. 225) que:

[...] aos estados, além de organizar seus sistemas de ensino, caberia a autorização do ensino primário e secundário. Dessa forma, se distanciava cada vez mais um sistema local ou municipal de educação primária, bem como o princípio de colaboração entre os entes mediante a contribuição para um fundo municipal.

Em 1964, à época do regime militar, a federação passou por transformações que tiveram consequências nos três níveis de governo, principalmente quanto à "promoção da centralização de recursos públicos e de poder político" pela União (CAMINI, 2009, p. 62). As reformas na educação tiveram como princípio uma maior centralização das decisões e descentralização nas ações, ficando os entes federados (estados e municípios) apenas como executores de políticas elaboradas pelo poder central (ARAUJO, 2013).

Apesar da forte centralização da União nesse período, na Constituição de 1967 foi que a "[...] municipalização se concretizou como modalidade de descentralização no Brasil, mediante a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios" (ARAUJO, 2013, p. 226). Pretendia-se que os estados e municípios, respeitando as diretrizes nacionais, pudessem organizar seus sistemas de ensino com mais autonomia na

sua administração, em "[...] nome da racionalização administrativa e econômica que orientava as reformas do Estado na época" (Ibid., p. 227).

Em 1971 a Lei nº 5.692, orientou as reformas administrativas pelo princípio da centralização das decisões e descentralização das ações. A partir desse momento, pretendia-se que os entes subnacionais tivessem mais autonomia na organização dos seus sistemas de ensino, desde que respeitadas as diretrizes nacionais (BRASIL, 1971).

De acordo com Scaff (2006), com o objetivo de implementação da respectiva lei, na década de 1970 ocorreu a participação do Banco Mundial com financiamentos para projetos educacionais para regiões Norte e Nordeste, destacando-se entre eles o Programa de Expansão e Melhoria da Educação Básica do Nordeste (EDURURAL). Iniciado em 1980, foi considerado como "[...] uma das primeiras iniciativas voltadas para municipalização e descentralização da educação brasileira" (Ibid., p. 62).

Outros projetos também foram criados com o intuito de solucionar a crise educacional e a "[...] incapacidade técnica, administrativa e financeira dos municípios para organizarem redes locais de ensino" (ARAÚJO, 2013, p. 227). Dentre eles, pode-se citar o Polonordeste, o Pronasec, e o Promunicípio. Este último foi concebido em 1974 e sob uma lógica de adequar os interesses econômicos ao atendimento de todos os níveis de ensino por meio da articulação entre os municípios e estados. Este projeto não foi bem sucedido, pois "os investimentos da União reduziram-se [...] e a responsabilidade pelo ensino de 1º grau passava à esfera que dispunha de menor volume de recurso" (PEIXOTO, 2013, p. 104).

Segundo Araujo (2013, p. 228), os projetos educacionais foram "[...] instrumentos de uma municipalização induzida, de acordo com as diretrizes do Banco Mundial, mediante encargos, com a oferta da etapa elementar de escolarização para estados e municípios". É importante salientar os interesses para participação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) na implantação de projetos sociais que incluíam a área da educação, principalmente no final da década de 60 e início da década de 80.

No caso do Brasil, na década de 1960, o BIRD já havia considerado a ajuda financeira em projetos sociais não por justiça social, mas como estratégia política (FONSECA, 1998). Com o intuito de promover a estabilização econômica do país, a melhoria da educação era vista como uma forma de compensar as deficiências econômicas e aumentar a produtividade. Assim, esclarece Fonseca (1998, p. 43) que:

A importância atribuída à produtividade dos pobres foi determinante para que o Banco incluísse a educação, a saúde e o desenvolvimento rural no quadro

de seus créditos, antes limitados aos projetos de infraestrutura econômica. Justificava-se a decisão pela necessidade de garantir à população mais pobre os serviços de saúde, educação e nutrição, considerados requisitos humanos essenciais para o aumento da produtividade.

Conforme esclarece Araujo (2013, p. 231) a descentralização não obteve o êxito esperado:

A política descentralizadora nas ações e centralizadora nas diretrizes, concebida no regime militar e efetivada a partir da Lei nº 5.692/71, resultou em distorções para a política de expansão da etapa elementar de escolarização, visto que o peso das desigualdades regionais quanto a capacidade de investimento na ampliação das redes de ensino fez com que, com exceção dos grandes centros do Sul e Sudeste, a ampliação de vagas ocorresse mediante escolas de uma única classe, e, nessas redes constituídas por essas escolas, a descentralização ter-se ia caracterizado pelo abandono e pelo descompromisso do poder público.

A política de descentralização efetivada a partir da Lei nº 5.692/71, não foi eficiente no seu princípio descentralizador, pois ao mesmo tempo em que o Estado centralizava as diretrizes, transferia para os municípios a responsabilidade da oferta da educação sem o devido repasse de recursos (ARAÚJO, 2013).

1.3 Reforma educacional e o papel do Estado na descentralização das políticas educacionais

O Brasil é marcado por um processo histórico de centralização e descentralização do poder central alternando conforme os interesses do governo no controle econômico, político e social do país. A descentralização ganhou força com a crise da ditadura militar que se viu dentro de uma situação de grande desigualdade social e aumento das dívidas do país (PERONI, 2003). A partir de uma análise social e política, procura-se compreender as mudanças na política educacional como parte integrante das reformas no papel do Estado após esse período.

Segundo Dourado (2010), para compreensão das políticas educacionais é importante que se considere as relações entre sociedade, a política e os diferentes atores envolvidos nesse processo; por isso, acreditamos ser importante a concepção de Estado colocada pelo autor:

A concepção de Estado aqui é ampla, envolve a sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano (Ibid., p. 679).

De acordo com Peroni (2003, p. 44), a transição do Estado na década de 1980 se deu em meio à crise do capital e "perpassa pelo fim das ditaduras e degradação econômico-social". Dessa forma, nas décadas de 1970 e 1980, inicia-se um processo de redefinição do papel do Estado frente à extinção de um "Estado-providência", no qual as políticas educacionais passam a ser pensadas a partir de uma visão neoliberal (COMAR, 2012, p. 249).

Diante de uma economia instável e uma crescente inflação, os países, tanto os desenvolvidos e os em desenvolvimento, começaram uma competição global pelo mercado fortalecendo o capitalismo (FONSECA; MARINELLI, 2007). Com o incremento das relações sociais capitalistas pelo avanço tecnológico e pela globalização do trabalho e do capital, o Estado se preocupou em reorganizar a economia inserindo-se em um novo nível de desenvolvimento, no qual seu papel seria o mínimo para o setor social e máximo para os interesses do mercado (COMAR, 2012).

Corroborando esse pensamento, Fonseca e Marinelli (2007, p. 51), esclarecem que o Estado com esse posicionamento "atua por meio de políticas de liberalização, desregulamentação, privatização de bens e serviços públicos destinadas a garantir as condições e flexibilidade necessária ao capital" .

Com o acirramento da globalização, os países tornaram-se mais competitivos no mercado levando os governos a se preocuparem, cada vez mais, com a relação entre a competitividade econômica internacional e a eficiência, e sua relação com a qualidade dos seus sistemas educacionais (BROOKE, 2006). Frente à essas transformações econômicas ocorridas nas últimas décadas e em consonância com esse cenário mundial, o Estado enfatiza as reformas educacionais para o desenvolvimento econômico (DOURADO, 2006). A escola pública sofre os impactos da globalização, causados pelo neoliberalismo que impõe o mercado como espaço regulador da sociedade, e assegura o seu desenvolvimento no capital financeiro (PERONI, 2004).

Peroni (2004, p. 55), ao analisar a política educacional, inserida em um movimento neoliberal, afirma:

Ao analisarmos os projetos de política educacional dos anos 90, constatamos que a redefinição do papel do Estado está se materializando nessa política, principalmente através de dois movimentos de contradição, Estado mínimo/Estado máximo, que se apresenta nos processos de centralização/descentralização dos projetos de política educacional, e no conteúdo dos projetos de descentralização.

As políticas educacionais, na década de 1980, após passarem por um período em que se tinha como eixo principal a universalização do acesso, passaram, a partir da década de 1990, a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade, e assim o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade e descentralização de responsabilidades (PERONI, 2004).

A partir dos anos 1990, ocorreu uma intensificação nesse processo de reforma do Estado que foi “[...] rearticulada e modificada no decorrer das sucessivas administrações federais, acompanhando essas tendências e traçando metas quanto à gestão das políticas públicas mundiais, principalmente aquelas voltadas ao setor educacional” (SÁ, 2011, p. 73).

A mudança de eixo da política educacional foi direcionado com base em países que já apresentavam uma estratégia neoliberal para sua educação. Estas mudanças “[...] são parte de um movimento maior desse período particular do capitalismo, que é de hegemonia neoliberal e de globalização” (PERONI, 2003, p. 92).

Segundo Scaff (2006, p. 142), as políticas educacionais implantadas nas últimas décadas foram embasadas sob "os princípios de competição, autonomia, descentralização e excelência". Orientadas principalmente pelas recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada na Tailândia em 1990, as reformas na política educacional seguiram as diretrizes da conferência e foram financiadas por organizações internacionais como o BIRD, UNESCO, UNICEF, entre outros, desde que seguissem os princípios estabelecidos na conferência. Os princípios, de acordo com a autora, “[...] abrangem desde a garantia do direito à Educação Básica, à todos os cidadãos, até o incentivo a novos modelos de Gestão do Ensino Público, baseados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de Administração” (Ibid., p. 143).

Peroni (2003) esclarece que a descentralização no âmbito da competição internacional dos anos 1980 e 1990 e o Estado com grandes dificuldades econômicas, procura transferir para a sociedade a responsabilidade pelas políticas sociais. Todavia, esclarece Gentilini (1999) que a descentralização como um dos pontos principais da reforma do Estado mostra deficiências, uma vez que esta não se resume somente a transferência de competências, responsabilidades ou de recursos; mas que é preciso levar em consideração o contexto político que,

enfraquecido e pressionado por mudanças, procurava de maneira impositiva, sair de um Estado centralizado para um Estado descentralizado, tido como democrático.

A gestão educacional, inserida nesse contexto, ao mesmo tempo que convive com um processo de centralização e controle do Estado por meio do Parâmetros Curriculares Nacionais, vivencia a descentralização do financiamento por meio do Fundef e do repasse de dinheiro direto para as escolas, atualmente conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A autonomia dada às escolas pelo repasse do dinheiro direto para a escola é parte das estratégias do Banco Mundial como forma de descentralizar a educação, reduzindo a ação do Estado (PERONI, 2003).

Uma das observações do Banco Mundial quanto à educação no Brasil, foi a de que a baixa qualidade da educação era condição fundamental para os altos índices de pobreza da população (PERONI, 2003). Dessa forma, para melhorar o acesso e qualidade da educação, foi incentivado a continuidade dos programas educacionais como o Fundef, o dinheiro direto para as escolas, melhoria dos parâmetros nacionais curriculares e a avaliação institucional (PERONI, 2003).

Com a crescente tendência do neoliberalismo e globalização da economia, o MEC descentraliza a gestão da política educacional sob uma lógica gerencial. Esse, fica com funções executivas e transfere para os municípios e estados as "[...] funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e da infraestrutura" (PERONI, 2003, p. 117). Quanto aos PCNs, o MEC, com uma visão hegemônica, vê a necessidade de uma rápida implementação por meio do "livro didático e como referência para avaliação" (Ibid., p. 118).

Dessa forma, as reformas no papel do Estado na política do MEC foram guiadas principalmente pelo financiamento, currículo e avaliação, quando o Estado diminui a prestação dos serviços e passa a ter a função de coordenar a política nacional de educação (PERONI, 2003).

Conforme Dourado (2006, p. 32), em sintonia com esse movimento, o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394), também com inspiração neoliberal, apresenta o “trinômio: produtividade, eficiência e qualidade total” (BRASIL, 1996). Essa tendência, juntamente com os investimentos que eram destinados à educação, exigiu um controle da educação cada vez maior e mais detalhado da qualidade oferecida.

1.4 A gestão das políticas educacionais após 1988: tendência da descentralização pela via da municipalização

O processo de descentralização das políticas sociais foi intensificado somente a partir da década de 1980 com o fim da ditadura e a abertura para a redemocratização política do país. Durante o regime militar, nas décadas de 1960 a 1980, "grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal" (ARRETCHE, 1999, p. 114). Ocorreu nesse período uma forte centralização fiscal com um grande incremento da receita da União em relação aos estados e municípios. No entanto, como a União tinha que negociar com os estados para legislar sobre os tributos, aos poucos a União foi perdendo o seu poder de determinar o modelo de financiamento:

Com a distensão política, o modelo de financiamento vigente foi, pouco a pouco, perdendo força: os mecanismos centralizadores foram gradualmente erodidos, uma vez que o Governo central era obrigado a barganhar com as elites estaduais para obter apoio no Congresso, de modo que estados e municípios obtiveram maior poder para determinar seus próprios tributos e políticas orçamentárias (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 42).

Gradualmente, municípios e estados ganharam mais poder de negociação frente à União, ocorrendo, no período de 1980 a 1986, um grande aumento da receita tanto para os municípios como para os estados. Como consequência do aumento de recursos para os governos subnacionais, o Brasil tornou-se um dos países mais descentralizadores do sistema federativo com maior participação dos municípios e estados nos recursos nacionais, e ainda aumentou o poder tributário dos governos subnacionais em sua própria jurisdição. (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Diante do quadro de fragmentação das políticas sociais, a União procurou se fortalecer promovendo a universalização da educação por meio da ação subnacional, principalmente pelos municípios, com a transferência da gestão das políticas públicas. Esse movimento resultou na “concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 14):

Ao introduzir a universalização de políticas sociais por meio da descentralização, o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transfere a operacionalização e gestão da política pública (Ibid., p. 14).

Foi nessa perspectiva de maior autonomia dos municípios que a Constituição Federal de 1988 tentou romper com esse movimento pendular de centralização/descentralização das políticas educacionais pelo Estado, elevando os municípios à condição de ente federado com autonomia política, administrativa e financeira, consolidando assim, as diretrizes da descentralização iniciada na década de 1980, principalmente por meio do aumento de transferências de recursos federais (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Na Constituição Federal de 1988, o município tornou-se ente federativo (BRASIL, 1988, Art.18), passando a integrar a República Federativa do Brasil, com autonomia política, administrativa e competências definidas (BRASIL, 1988, Art. 1º). As mudanças constitucionais fizeram com que aumentasse consideravelmente o número de municípios no Brasil em busca de mais recursos. O crescimento do número de municípios pode ser identificado na Tabela 1:

Tabela 1 - Total de municípios por ano de instalação, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2001

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Total (1)	Ano de instalação						
		Anterior a 1941	1941 a 1963	1964 a 1988	1989 a 1992	1993 a 1996	1997 a 2000	2001
Total	5560	1438	2178	584	303	472	532	53
Classes de tamanho da população								
Até 5.000 hab.	1371	33	499	138	108	260	286	47
De 5.001 a 20.000 hab.	2688	510	1258	338	162	186	229	5
De 20.001 a 100.000 hab.	1275	744	363	98	31	23	16	-
100.001 a 500.000 hab.	194	124	53	10	2	3	1	1
Mais de 500.000 hab.	32	27	5	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisas de informação Básicas Municipais 2001. (1) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência (BRASIL, 2001a).

Os dados apresentados permitem verificar que o maior crescimento do número de novos municípios se deu nas populações com menor número de habitantes e

consequentemente com menor capacidade financeira. Se por um lado, ocorreu o aumento de repasse dos recursos federais para um número maior de municípios pós-constituição e também a possibilidade de sua própria arrecadação; por outro lado, o crescente aumento desse número, levou a uma diminuição no valor dos recursos a serem repassados causando uma perda no valor para cada um deles (FRANZESE; ABRUCIO, 2009). Este fato levou os governos subnacionais a um “jogo de empurra” na implementação das políticas sociais, deixando para o município a parcela maior da responsabilidade (Ibid., p. 13).

Atualmente, composto por 5.570 municípios (BRASIL, 2010a), o Brasil ainda enfrenta as disparidades regionais que acabam por afetar a administração dos governos subnacionais, especialmente no caso dos municípios, pois muitos destes se mantêm com recursos do governos federal e estadual.

Após a Constituição Federal de 1988, o Brasil recupera suas bases federativas, principalmente quanto à forma como os entes exercem suas funções de gestão pública (ARRETCHE, 1999), consagrando o processo de descentralização e mudando a forma de relações entre os governos, posto que a autonomia deveria ser respeitada conforme os poderes constituintes. Ocorreu a partir desse momento, uma maior abertura para participação dos entes subnacionais na gestão das políticas públicas, uma vez que estes começaram a ter autonomia para elaborar suas políticas, como para aderir às políticas elaboradas pelos outros níveis de governo.

Essa nova dinâmica da gestão das políticas públicas ganharam um novo modelo federativo, que segundo Abrucio (2010, p. 40) se caracterizava por três temas:

[...] a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização [...] a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação; e [...] a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica.

Segundo Cury (2002), muitas das políticas para a educação básica dependem do reordenamento do pacto federativo, apesar da vinculação orçamentária constitucional da educação. No aspecto que envolve a autonomia dos entes no plano político-administrativo, a política de centralização das decisões e descentralização da ação, juntamente com a capacidade diferenciada de recursos, de planejamento e execução das ações dos entes federados têm trazido tensões no âmbito do pacto federativo (CURY, 2002).

O problema do atual arranjo federativo, é que a “concentração de recursos na União, os critérios de repasse desses recursos” levou à perda de autonomia pelos municípios gerando mais dependência em relação ao Estado (ARAÚJO, 2013, p. 229). Corroborando essa ideia, Abrucio e Couto (1996) esclarecem que a distribuição de recursos de forma desigual em todo o país aguçou a desigualdade social entre os entes subnacionais.

Esclarecem Abrucio e Couto (1996) que o processo de descentralização, no que diz respeito à questão fiscal, pode continuar reproduzindo as desigualdades sociais, posto que os recursos decorrentes da estrutura tributária não são iguais entre os municípios e estes não partem do mesmo nível de desenvolvimento socioeconômico para implementar as políticas educacionais:

Embora boa parte dos municípios tenha aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de forma homogênea em toda a federação e mesmo em municípios de um mesmo estado. Tal fato indica que a mera municipalização dos problemas pode reproduzir a desigualdade social já existente, ao invés de criar mecanismos para solucioná-la (Ibid., p. 43).

Abrucio (2010, p. 61) enfatiza que a organização do sistema educacional, em regime de colaboração entre os entes, ainda não obteve sucesso por completo, principalmente pela “[...] falta de incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração”. Explica o autor que para “construir um modelo de descentralização com política nacional” exige-se uma coordenação federativa que significa “[...] sair da dicotomia de centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação” (Ibid., p. 49).

Cury (2002), ao confirmar essa mesma ideia, ressalta que na ausência de um regime de colaboração, as diferenças entre os entes permanecerá caso mantenham uma política orientada principalmente pela divisão e distribuição de impostos de acordo com as competências dos entes. Dessa forma, se torna importante estabelecer mecanismos de cooperação entre as unidades do Governo federado, uma vez que não são raros os conflitos referentes às questões tributárias e desigualdades financeiras dos entes. A repartição de renda acaba sendo uma necessidade em todo e qualquer ente da federação, e talvez a maior dificuldade para estipular uma relação de cooperação (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Como visto anteriormente, o Brasil, no decorrer da sua história, teve diferentes

arranjos federativos na organização do ensino em busca de diminuir as desigualdades regionais e ofertar a educação de forma mais equânime. O grande desafio é a concretização de um regime de cooperação, no qual a busca pela independência e a interdependência não se tornem situações conflitantes (CAMINI, 2009).

Apesar da exigência constitucional na elaboração de um regime de colaboração, é igualmente necessário coordenar a distribuição de competências “[...] de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem estar dos cidadãos brasileiros” (CURY, 2002, p. 173). De acordo com este autor, “[...] tal concepção oposta à nossa tradição centralizadora e ao caráter vertical das decisões dos poderes executivos não é de fácil implementação” (Ibid., p. 173), tendo em vista as desigualdades regionais historicamente registradas no Brasil e a ausência de uma lei complementar que defina o que é um regime de colaboração.

A definição não vem clara na Constituição Federal de 1988: o Artigo 23 traz a expressão "normas de cooperação" e o Artigo 211, "regime de colaboração". Segundo Araujo (2010a, p. 237) a falta de esclarecimento sobre as "normas de cooperação" e "regime de colaboração" tem acentuado alguns problemas relacionados à educação, como por exemplo, a "capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual". Na educação, tem-se adotado o termo "normas de colaboração", ou seja, um conjunto dos dois termos anteriores para definir ações importantes na regulamentação do regime de colaboração. Dessa forma, continua o autor, torna-se necessário o esclarecimento da definição de ambos:

É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração federativa, pois enquanto a primeira se constitui em procedimentos que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas. Quando falamos na necessidade de estabelecimento de normas de cooperação (art. 23, parágrafo único) ou de regulamentação do regime de colaboração, estamos nos referindo à necessidade de regulamentação de um instituto jurídico, que regulamente a gestão associada das competências materiais comuns, previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. [...] Todavia, o que temos observado nas políticas educacionais brasileiras é a definição de "normas de colaboração", a partir do Governo Central, erroneamente confundidas como "passos importantes" ou "avanços" para regulamentação do regime de colaboração (Ibid., p. 238).

Para Araujo (2010, p. 758), a falta de clareza do que vem a ser um regime de colaboração levou a duas relações conflitantes: uma horizontal, na qual os conflitos se dão

principalmente pela “falta de articulação e coordenação do governo federal”. Estes conflitos podem ser observados pela desresponsabilização dos entes para “[...] garantia de medidas de acesso, permanência e qualidade nas etapas e modalidades da educação básica” (Ibid., p.758); e outra vertical, na qual o Governo opta pela descentralização com pouca intervenção, exercendo um papel de fiscalizador dos processos, que leva a uma forte relação de competitividade entre os entes na disputa por recursos.

Para tal discussão, Franzese e Abrucio (2009) esclarecem que o modelo de federalismo no Brasil, “[...] se aproxima do modelo cooperativo, principalmente em razão artigo 23 da Constituição Federal de 1988” (p. 6), quando prevê uma divisão constitucional de competências comuns entre os entes com possibilidade de uma atuação simultânea dos diferentes níveis de governo em áreas comuns a todos eles.

Abrucio (2010, p.56) defende que o federalismo cooperativo não logrou êxito, pois se prestou mais a “[...] reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas à melhoria e expansão da educação no Brasil”.

Conforme Cury (2002, p. 198) o regime de colaboração na sua execução pode se tornar competitivo revelando-se como “[...] um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais”. Assim explica o autor que:

Esta política de desconcentração de execuções, aliada a um centralismo decisório, associada à capacidade economicamente diferenciada dos governos subnacionais e à política advinda da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem trazido tensões problemáticas no âmbito do pacto federativo. Muitas das políticas públicas de educação básica dependem do reordenamento do pacto federativo, apesar da vinculação orçamentária e constitucional da educação e sua gratuidade. Aqui, o palco de pressão é o Congresso Nacional, sabendo-se que esta definição do regime de cooperação conduz a questões candentes como papel da União, reforma tributária, política de criação de municípios e até mesmo revisão de atribuições e competências. A educação básica – como competência dos poderes públicos, em face da capacidade financeira e da capacidade de atendimento da demanda e da realização da educação como direito social, implica a responsabilização conjunta da União, dos estados e dos municípios (Ibid., p. 198).

Esclarece o autor que tendo em vista a grande extensão territorial e a diversidade regional encontrada no Brasil, somente é possível alcançar a solução dos problemas do país se

não ocorrer a centralização do poder (Ibid., 2002). No entanto, torna-se importante a "[...] divisão funcional entre as esferas do governo que determine a quem cabe a formulação e a quem cabe a execução das políticas sociais" (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 7).

Com a indefinição das responsabilidades pelas competências comuns dos entes, as normas constitucionais possibilitaram aos estados sentirem-se “desobrigados” em fazer qualquer investimento na área educacional, transformando a descentralização em um “repasso de funções” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Quanto aos impasses entre os entes no desenvolvimento das políticas públicas, Franzese e Abrucio (2009, p. 8) colocam que existem dois impactos que são próprios do federalismo: a autonomia e interdependência. A interdependência se manifesta no federalismo cooperativo produzindo “[...] dilemas de decisão conjunta em razão do processo de responsabilidade compartilhada nas políticas sociais”.

A autonomia refere-se ao modelo federalista competitivo que “[...] cria novos atores institucionais (com base territorial) e que, como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e ainda influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central e das demais unidades federativas” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 7). De acordo com Arretche (2002), os entes resguardados pela Constituição em suas autonomias, são considerados atores políticos com capacidade para implementar as suas políticas públicas.

Nessa perspectiva, Cury (2002, p.172) destaca que:

A Constituição fez escolha por um regime normativo, político, plural e descentralizado que cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

Corroborando o pensamento de que a política exige entendimento e decisão de vários atores, e que esta sofre alterações de acordo com as intenções e ações dessas arenas, esclarece Palumbo (1994, p. 35) que:

[...] uma política é como um alvo em movimento; não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido. Ela tem que ser inferida a partir da série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências e funcionários governamentais envolvidos na execução da política ao longo do tempo. Política é um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes.

A Constituição Federal Brasileira, na sua história, busca consolidar um processo democrático na gestão da educação e ao mesmo tempo descentralizador nas suas ações, quando possibilita aos entes agirem com autonomia para tomar decisões relacionadas às suas próprias realidades, demandas e necessidades.

No entanto, de acordo com Araujo (2013, p. 232) os estudos sobre a descentralização pela via da municipalização identificam que ainda existem grandes dificuldades no federalismo quanto à implementação das políticas educacionais com o objetivo de equalização das oportunidades educacionais.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 aprovado pela Lei nº 13.005 de 2014 define, em uma de suas estratégias, a regulamentação de normas de cooperação entre os entes levando em consideração as dificuldades encontradas pelos estados e municípios menos favorecidos economicamente:

[...] regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014).

Verifica-se no PNE (2014-2024), a necessidade da colaboração entre os entes na criação de metas para universalização da educação, considerando as características e demandas locais dos entes: "Meta 1: [...] Estratégias:1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais" (BRASIL, 2014).

A Conferência Nacional de Educação – CONAE (2014), com o mesmo intuito de fortalecimento da colaboração para "[...] garantir o direito à educação e à escola de qualidade social" prescreve em seu Documento Referência que:

A regulamentação do Regime de Colaboração deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, DF e Municípios,

priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, [...], dentre outros (BRASIL, 2014a, p. 87).

Percebe-se na legislação educacional, um interesse em fortalecer as relações intergovernamentais por meio do pacto federativo caracterizado pelo sentido de cooperação entre os entes com o apoio técnico e com "transferências regulares e contínuas de recursos financeiros" pela União para diminuir as desigualdades regionais e para ofertar uma educação de qualidade. No entanto, para garantia do direito à educação é necessário a complexa tarefa da construção de um financiamento que diminua as diferenças regionais. (BRASIL, 2014a, p. 86).

1.4.1 As políticas de gestão e financiamento no regime de colaboração

Na ausência de um regime de colaboração, as diferenças entre os entes permanecerá caso mantenham uma política orientada principalmente pela divisão e distribuição de impostos de acordo com as competências dos entes. Dessa forma, torna-se importante estabelecer mecanismos de cooperação entre as unidades dos governos federados, uma vez que não são raros os conflitos referentes a questões tributárias e desigualdades financeiras dos entes (CURY, 2002). Segundo Abrucio e Couto (1996), a repartição de renda acaba sendo uma necessidade em todo e qualquer ente da federação e talvez a maior dificuldade para estipular uma relação de cooperação entre os mesmos.

Nesse sentido, em 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que teve como objetivo diminuir as desigualdades no ensino fundamental por meio da universalização do acesso, estabelecendo que os recursos fossem distribuídos da seguinte forma:

Art. 15 § 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003). I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras (BRASIL, 1996a).

Ao adotar a municipalização por meio do acesso com a vinculação do Fundef, conseguiu-se que todo ensino fundamental fosse praticamente universalizado no país. De acordo com Franzese e Abrucio (2009) a principal mudança com essa política, foi a redistribuição federativa de recursos, o aumento do acesso ao ensino fundamental e o fortalecimento das redes municipais de ensino.

O desenho dessa política constituiu um exemplo de indução ao regime de colaboração quando exerce função redistributiva e vincula a divisão dos recursos à quantidade de matrículas oferecidas por município (SENA, 2013). Este autor define como função redistributiva “[...] a função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização” (Ibid., p. 135). Assim, o Fundef foi uma grande iniciativa para o regime de colaboração visto que a fonte dos recursos que sustentou essa política foi a redistribuição do orçamento para os estados e municípios baseada em seu desempenho na questão do acesso.

Em 2006, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o intuito de estender o atendimento à educação infantil e ensino médio, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O artigo 60 da CF é alterado pela Emenda Constitucional n. 53 de 2006 estabelecendo que:

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 60. Até o 14^o (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil (BRASIL, 2006, Art. 2^o).

Este financiamento trouxe dois importantes fatores que contribuíram para o regime de colaboração: o primeiro está relacionado à parcela de complementação no valor mínimo de 10% pela União aos fundos para melhoria da qualidade da educação básica. Esta é uma estratégia do Governo federal que objetiva melhorar articulação entre os entes federados enquanto não se regulamenta um regime de colaboração. Assim dispõe a Lei nº 11.494/2007:

Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade [...] limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento. (BRASIL, 2007a).

A distribuição dos 10% da complementação da União aos fundos se configura da seguinte forma:

Parágrafo único: Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração: I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais; [...] IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei. (BRASIL, 2007a).

Como enunciado no parágrafo único do artigo 7º da lei que regulamenta o Fundeb, será permitido a distribuição dos recursos de complementação à "apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios"(BRASIL, 2007a). Conforme o Parecer n. 9/2011, do Conselho Nacional de Educação (CNE) o consórcio é definido pela Lei nº 11.107/2005 como:

[...] pessoa jurídica [...] para estabelecer relações de cooperação federativa para a realização de objetivos de interesse comum, constituído como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2011b, p. 8).

Enquanto não se regulamenta o regime de colaboração, uma das políticas de incentivos à implementação de programas educacionais, é a destinação de recursos pelo Fundeb aos convênios e consórcios que tornaram-se instrumentos utilizados pela União para viabilizar a cooperação, já que o regime de colaboração está relacionado à "gestão associada de serviços" (ARAUJO, 2010a, p. 239). Entretanto, esses "convênios" não são considerados como o regime de colaboração, são ações da União que suprem de certa forma a colaboração ainda não existente.

Este tipo de consórcio é um instrumento de colaboração técnica e financeira, que permite, além de negociações entre os entes de uma mesma esfera ou de esferas diferentes da

federação, estabelecer um planejamento regional estratégico e pensar suas demandas visando realizar a gestão de convênios:

Por meio do consórcio público, os Municípios de territórios contíguos ou não podem estabelecer um planejamento regional estratégico, mapear conjuntamente as suas demandas, eleger suas prioridades e prestar assistência técnica, visando elaborar projetos integrados, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos e realizar a gestão dos contratos e convênios (BRASIL, 2011b, p. 8).

Nesse sentido, em 2012, é divulgada o Parecer nº 1 pelo CNE/MEC, a qual dispõe sobre o Arranjo do Desenvolvimento da Educação (ADE). Este arranjo é uma das formas de colaboração horizontal e sua relevância se encontra na "consolidação do regime de colaboração e do sistema nacional de educação" (BRASIL, 2012). Ainda que não tenha se estabelecido as normas para o regime de colaboração, a articulação e coordenação do Governo federal com relações horizontais contribui para diminuir os conflitos na distribuição das responsabilidades entre os entes federados na oferta do ensino e diminuir a forte relação de competitividade por disputa por recursos (ARAÚJO, 2010a).

Assim determina o artigo 1º do Parecer nº 1:

Art. 1º A presente Resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos arts. 8º e 9º da LDB visando ao regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratando da implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação (BRASIL, 2012).

Conforme Sena (2013), os primeiros ADEs, após o Parecer nº 9 do CNE em 2011, utilizaram-se dos indicadores do PAR para estabelecer a cooperação horizontal (BRASIL, 2011). Nesse sentido, reconhecendo a pluralidade de interesses e as necessidades das diferentes regiões, a Lei nº 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio da União no âmbito do PAR, assegurou a participação dos entes subnacionais por meio da representação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDINE) no Comitê Estratégico desse planejamento, objetivando “definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União” (BRASIL, 2012b, art. 3º). A elaboração do PAR pelos

municípios será visto com detalhes no próximo capítulo.

Já o segundo fator que o Fundeb trouxe para a melhoria da educação foi a criação de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para negociações federativas com representação de gestores educacionais estaduais e municipais (SENA, 2013).

De acordo com Sena (2013, p. 127), a comissão intergovernamental “[...] arbitra, anualmente, as ponderações, os pesos das etapas e modalidades, para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb”. Com o objetivo de manter o equilíbrio e harmonia nas negociações federais, essa comissão é considerada a ação mais importante para a consolidação de um regime de colaboração desde a Constituição de 1988 e “o mais federativo dos mecanismos criados no período”, pois a negociação se estabelece entre os âmbitos estaduais e municipais, ficando a União apenas como mediadora.

Da mesma forma, essa relação de cooperação horizontal com abertura para negociações entre os entes, está explícita no PNE 2014-2024, com efetivo grau de colaboração entre os mesmos:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. [...] § 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Art. 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado (BRASIL, 2014).

Manter uma consonância entre os entes na distribuição do poder é um desafio para o Estado, pois “[...] a forma como estabelece as relações com as unidades subnacionais e a forma como distribui poderes e recursos financeiros para essas unidades têm implicações diretas do acesso e a da permanência na escola, que constituem o direito à educação” (ARAÚJO, 2013, p. 37).

Ainda de acordo com esse pensamento, Saviani (2011) esclarece que o financiamento deve ser compartilhado entre as instâncias conforme o atual Fundeb. A partir desse entendimento, espera-se que os entes em um regime de colaboração exerçam “[...] suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos” (SENA, 2013, p. 136).

No entanto, apesar dos avanços da coordenação da educação pela criação dos fundos

de financiamento e uma nova redistribuição dos recursos pela União, isto não foi o suficiente para se estabelecer um regime de colaboração no país. Na CONAE realizada em 2014, foi reforçado a necessidade de se articular por meio do PNE o sistema nacional de educação em regime de colaboração estabelecido pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009. Assim, esclarece o Documento Referência da CONAE:

[...] na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Esses dispositivos são fundamentais e basilares para a efetivação do regime de colaboração e organização dos sistemas de ensino, incluindo o SNE (BRASIL, 2014a, p. 17).

Em se tratando de um Estado federado, a autonomia dos sistemas de ensino não pode significar a representação apenas de seus próprios interesses ou desconsiderar os interesses nacionais. Para que os entes federados não se isolem em seus programas torna-se necessário o fortalecimento do regime de colaboração e a construção de um SNE como mecanismos que assegurem uma situação educacional equânime e de qualidade. O federalismo brasileiro, composto por um grande número de municípios, ainda está por superar as contradições e dilemas de um regime de colaboração e coordenação da educação nacional como forma de corrigir as deficiências e diferenças do sistema educacional existentes entre os governos subnacionais na oferta da educação de qualidade.

Nesse sentido, na década de 1980, com um panorama desfavorável da educação, a discussão por políticas sociais mais democráticas acirrou também as discussões entre os educadores pela qualidade educacional com o objetivo de superar o *déficit* da educação com a população menos favorecida economicamente. As propostas para melhoria do ensino fundamental estabeleciam uma estreita relação com os objetivos dos projetos internacionais; dentre eles, estava o de estabelecer um sistema de avaliação para medir a efetividade das ações desses programas no desempenho das escolas nos municípios mais atingidos (FONSECA, 2009).

1.5 A responsabilização na gestão educacional municipal

Os processos de avaliações que se fortaleceram na década de 1990 tiveram suas bases nas recomendações do Plano Setorial de Educação de 1986, de qualificar gestores nos três

âmbitos do governos para o desenvolvimento de processos gerenciais, com o objetivo de verificar os insumos educacionais e a avaliação dos seus resultados. (FONSECA, 2009). As avaliações educacionais tinham como objetivo "[...] verificar a efetividade das ações geradas nos projetos" (PERONI, 2003, p. 110).

As avaliações educacionais e o interesse pelo controle dos resultados ocasionou a busca por meios que pudessem responsabilizar os gestores educacionais em atender aos níveis de qualidade pretendidos pelo governo, exigindo uma maior transparência nos serviços públicos (ADRIÃO; GARCIA, 2008). De acordo com as autoras (Ibid., p.781) pretendia-se "[...] introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores responsabilizar os ‘prestadores’ de determinado serviço por aquilo que é oferecido a sociedade". Segundo Brooke (2006, p. 378):

Essa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.

Anderson (2005) esclarece que existem nos Estados Unidos três modalidades de responsabilização na educação, dentre elas, a responsabilização pelos resultados pretendidos. Esses resultados são baseados na aprendizagem dos alunos e os professores responsáveis perante o público em geral.

No Brasil, existem políticas de responsabilização que se apresentam de formas diferenciadas: existem "[...] sistemas oficiais que aplicam procedimentos padronizados para avaliar a aprendizagem e empregam critérios para determinar que escolas apresentam desempenho melhor os quais têm consequências para a equipe" (BROOKE, 2006, p. 386); existem sistemas que não são usados para comparar escolas, mas para diagnosticar o desempenho dos alunos. Esse não se enquadra como de responsabilização, e quando é mencionada a responsabilização pela melhoria da qualidade, essa recai sobre a Secretaria de Educação, considerando as informações e condições que ela possui para tomar decisões e melhorar a qualidade educacional (Ibid., 2006).

Outros exemplos de responsabilização baseados no desempenho, partem do pressuposto de que os profissionais estão mais dispostos a cooperar quando existe um incentivo financeiro. No entanto, os sistemas de avaliação que utilizam como única medida o

desempenho dos alunos, deixam em dúvida a eficácia da premiação pelo alcance da melhoria da qualidade da educação. Estes não são bem aceitos porque existem alguns fatores a serem considerados, como por exemplo: "[...] as características socioeconômicas dos alunos [...] a rotatividades de pessoal, a impossibilidade da escola de decidir sobre a contratação e dispensa de professores e a dificuldade mais geral de criar um incentivo para o grupo, e não para o indivíduo" (BROOKE, 2006, p. 387).

De acordo com Adrião e Garcia (2008, p. 783), os estudos na década de 1990, demonstravam que as reformas educacionais com foco na gestão, era um dos fatores "intraescolares" que poderia diminuir as deficiências da oferta da educação. Dessa forma, as reformas nessa época foram incentivadas por meio da "[...] autonomia financeira, aliado a introdução de mecanismos sistêmicos de avaliações [...], ampliação do grau de informação dos usuários sobre os resultados escolares, e a responsabilização dos dirigentes escolares e/ou das instituições escolares" (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 783).

A descentralização das políticas educacionais e autonomia financeira e administrativa dos sistemas de ensino vieram com as reformas educacionais após 1990, todavia com uma tendência de responsabilizar as escolas pelos seus resultados (ADRIÃO; GARCIA, 2008). Juntamente com essa proposta, incentivavam a criação de prestação de contas, também como forma de responsabilização (*accountability*) em situações nas quais as escolas não atingissem as metas. As autoras explicam que a política de responsabilização nesses casos, não se fortaleceu. Justificam que:

[...] se não tivemos políticas descentralizadoras efetivas e se a autonomia das unidades escolares limitou-se a uma pequena flexibilização da gestão dos escassos recursos repassados, é preciso ressaltar também que a responsabilização pelo histórico fracasso educacional de grande parte de nossas escolas públicas de educação básica, ainda não chegou a se instituir como política (Ibid., p. 784).

Os exemplos de políticas de responsabilização no Brasil "[...] mostram dificuldades de se legitimar os procedimentos escolhidos para fazer a conexão entre o sistema de informação e as consequências para os profissionais da educação" (BROOKE, 2006, p. 398). Um outro motivo pelo qual a política de *accountability* gerou insatisfação foi a falta de articulação entre a realidade da escola e a falta de condições financeiras e administrativas adequadas para que a escola pudesse desenvolver seus trabalhos com qualidade:

Um sistema que cria um ônus para a escola, seja em termos de gratificações não recebidas ou de medidas administrativas, sempre será visto como injusto em um ambiente em que a burocracia é tida como ineficiente ou até inoperante. É igualmente desejável combinar o diagnóstico da escola com sistemas de apoio e capacitação de acordo com os problemas identificados, para assegurar que as escolas com pontuação menor recebam ajuda necessária para interpretar seus resultados e empreender mudanças (Ibid., p. 399).

Em suma, a responsabilização pelo desempenho das escolas não é somente uma tarefa isolada dos gestores locais ou professores: exige-se, além de um regime de colaboração com apoio aos municípios e/ou escolas com menos recursos, a responsabilização de vários atores sociais que somente vão se mobilizar se houver o compromisso da União em defesa da qualidade da educação com um valor social; exige-se também a criação de um sistema nacional de educação que seja possível ofertá-lo a todos de forma equânime.

Com o modelo da gestão educacional desenhada após a Constituição Federal de 1988 – por meio da transferência da responsabilidade e pela oferta e manutenção da educação básica para os estados e principalmente pelos municípios, surgiu a necessidade de apoio financeiro do MEC aos municípios que recebiam menos recursos (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Dessa forma, em 2007, o MEC criou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que tem na sua razão de ser a "necessidade de enfrentar estruturalmente as desigualdades por oportunidades educacionais", oferecendo aos municípios apoio técnico e financeiro (BRASIL, 2007b, p. 06). Para receber o apoio da União, os gestores municipais devem aderir de forma voluntária ao Plano de Metas Todos pela Educação, que será concretizado pela elaboração do PAR.

Conforme Adrião e Garcia (2008, p. 786) dentre as medidas que o município deve se submeter para receber os recursos, estão "[...] a participação nas avaliações externas promovidas pelo governo federal e o [...] cumprimento de metas estabelecidas em planos de ação com vistas à elevação do Ideb". Estas medidas podem significar o ponto de partida para a responsabilização (*accountability*), uma vez que "[...] a continuidade dos recursos está vinculada à capacidade dos gestores implementarem com sucesso as medidas previstas no PAR" (Ibid., p. 791).

No entanto, Freitas (2012, p. 177) acredita que as avaliações são "imprescindíveis à política educacional" pois, por meio delas, é possível perceber as ações e comportamentos de muitos atores e contribuir para atuação do Estado de forma menos intuitiva.

Tal importância se verifica na Constituição Federal de 1988, quando determina que os

entes organizem seus sistemas de ensino em um regime de colaboração, e que a União exerça função redistributiva e supletiva para garantir igualdades de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1988, Art. 211). Para tanto, determina que o sistema nacional de educação seja articulado pelo PNE que definirá diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação por meio de ações integradas dos entes federados (BRASIL, 1988, Art. 214).

Percebe-se uma grande relação entre a avaliação e o planejamento, tanto para a elaboração do planejamento educacional, como para implementação de políticas educacionais por meio da análise dos resultados obtidos. Porém, conforme Freitas (2012), é necessário que a União vença as barreiras para que a avaliação e planejamento se articulem em prol de uma coordenação nacional da educação de forma colaborativa e sem prejuízo da autonomia: "Há de se definir qual avaliação terá proveito para a coordenação nacional da educação básica, na perspectiva da promoção do trabalho comum pelo entes federados. Acioná-la, sem prejuízo à autonomia, é uma das principais questões que o governo federal precisa enfrentar" (Ibid., 2012, p. 179).

Dessa maneira, tal como pondera Freitas (2012, p. 181, grifo da autora),

A construção do Sistema Nacional de Avaliação precisa ser iniciada no âmbito do município, onde atores e instituições públicas (federais, estaduais e municipais) - da educação e de outras áreas - atuam sem ou com fraca *coordenação e colaboração*, o que resulta em um federalismo compartimentado, escassamente entrelaçado e competitivo.

O planejamento torna-se complexo no regime de colaboração, posto que este, em um regime federativo cooperativo, pressupondo a autonomia dos entes federados, torna-se uma arena de disputas dos diferentes atores, com diferentes interesses. Sena (2013, p. 138), reforça esse pensamento dizendo que "[...] a coordenação de medidas, essencial ao planejamento, torna-se mais sujeita a dificuldades no ambiente federativo, dada a multiplicidade dos núcleos de poder".

A avaliação como instrumento para tomada de decisões em colaboração, é igualmente importante na implementação do PNE, pois segundo Sena (2013) uma das dificuldades para a aprovação do PNE 2001-2010, foi a falta de associação deste com os planejamentos estaduais e municipais e o alinhamento entre eles.

Assim, em 2007 foi criado pelo Decreto nº 6.094, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelecendo que este seja implementado em regime de colaboração entre os entes federados, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira pela

União, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Como instrumento de operacionalização foi instituído o Plano de Ações Articuladas – PAR, que tem " por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação" (BRASIL, 2012b, Art. 1º, § único). Por meio das ações planejadas no PAR elaborado pelos municípios e pela avaliação do Ideb, a União poderá exercer as suas funções redistributiva e supletiva previstas no Artigo 211 da Constituição Federal, mediante apoio técnico e financeiro determinado no artigo 1º da Lei nº 12.695/2012 (BRASIL, 2012b).

Da mesma forma, com a criação do Comitê estratégico do PAR, os entes federados com suas representação no comitê, poderão participar das discussões sobre a direção e criação das política educacionais (SENA, 2013).

Ainda que não tenham estabelecido as normas para o regime de colaboração, a articulação e coordenação do Governo federal com relações horizontais contribui tanto para diminuir os conflitos na distribuição das responsabilidades entre os entes federados na oferta do ensino, como para diminuir a forte relação de competitividade por disputa por recursos (ARAÚJO, 2010a).

Considerando as reformas educacionais ocorridas no país após a Constituição Federal de 1988 em relação à gestão das políticas educacionais, os desafios que estão postos para a melhoria da educação, e sendo o regime de colaboração a base pela qual se assentam o planejamento e implementação das ações do PAR, cabe verificar: qual a autonomia dos municípios no planejamento da educação local inserido em um programa de âmbito nacional? Qual a autonomia dos municípios na implementação das ações planejadas no PAR?

CAPÍTULO II

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Este capítulo tem como objetivo compreender o PAR como instrumento de planejamento dos entes federados locais, de forma a atender o "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação", instituído estrategicamente para elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Para compreendermos o PAR nesse processo, veremos nesse capítulo o desenvolvimento do planejamento no contexto político em que está inserido após a Cosntituição Federal de 1988 e sua retomada nas políticas públicas por meio da criação do Plano Plurianual (PPA); a constituição do PNE (Lei nº 10.172/2001) compreendido entre 2001- 2010, a criação do PDE, do PAR e seu processo de elaboração. Em um segundo momento, serão apresentados dois pontos que se correlacionam ao planejamento e implementação do PAR nos municípios, quais sejam: o financiamento da Educação Básica na implementação das políticas educacionais e o Ideb como instrumento regulador da melhoria da qualidade da educação.

2.1 O Planejamento das políticas educacionais no cenário nacional brasileiro

A promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe uma nova sistemática à gestão das políticas educacionais. Contrapondo à forte centralização por parte do Governo federal na elaboração do planejamento, este passou a ser uma determinação legal e deixou, a partir desse momento, de "ser uma mera vontade dos governantes" (SENA, 2013, p. 137).

Conforme Ferreira e Bastos (2013, p. 01), o planejamento foi, a partir desse momento, "[...] recuperado como instrumento organizador da educação nacional, que significa sobretudo,

a presença do Estado como articulador e regulador das ações desenvolvidas nos entes da federação". Como positivo as autoras veem a possibilidade da organização do sistema nacional de educação; ao mesmo tempo acreditam que "[...] o planejamento por si só não garante o atendimento das metas de melhoria da qualidade da educação e nem o desenvolvimento de processo educativo mais orgânico, conforme se observa na implantação do PAR em diferentes municípios" (Ibid., p. 02).

Conforme Sena (2013) o planejamento é um processo político: processo, porque deve ser contínuo e estar sujeito à modificações, sendo possível interferir no rumo dos acontecimentos uma vez que sua interpretação também pode ser alterada; e político porque envolve definição de objetivos e dos caminhos para se alcançá-los. Concordando com o aspecto político do planejamento, Ferreira (2007, p. 01) reforça que o planejamento abre caminhos para entender a "[...] dinâmica institucional do Estado brasileiro, sua estrutura, os conflitos e sua função social".

Nesse sentido, o planejamento tem como referência as condições socioeconômicas do país, o panorama político de determinados períodos históricos, mas sobretudo a sua adequação à ideologia de cada governo. Nas palavras de Fonseca (2009), um plano educacional pode trazer consigo a intenção de uma determinada gestão de acordo com as ideologias do governo, influenciando as decisões em diferentes esferas administrativas do sistema. Assim esclarece a autora que: "[...] como orientação para a análise, parto do pressuposto de que um plano, além de se constituir um instrumento técnico, traz implícita a direção político-ideológica de cada gestão. Nesse caso, pode implicar autonomia ou a submissão dos entes federados e, por conseguinte, da sociedade" (Ibid., p. 84).

O planejamento como instrumento de política econômica estatal passou a ser pensado pelos governantes no período pós-guerra (1939-1945) pela "[...] necessidade de organizar as informações de forma 'mais racional' e analisar os problemas, tendo em vista a tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras"(OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2013, p. 178). Segundo estas autoras, o objetivo do planejamento era a "reestruturação e organização" do sistema econômico e político (Ibid., p. 179).

As décadas seguintes foram marcadas por uma grande crise social e econômica decorrente do aumento da inflação e da dívida externa brasileira. Mais especificamente, nas décadas de 1970 e 1980 correspondentes a um período do regime militar, o planejamento era tido como um importante instrumento para o encadeamento das decisões políticas e promover o desenvolvimento econômico do país (CALAZANS, 1999). Assim, nessa época o planejamento foi formulado considerando que o atraso no desenvolvimento era decorrente do

analfabetismo, criando a expectativa de que a educação seria o meio para a construção de sociedades mais modernas.

Com essa visão do Estado sobre a educação, os planos nacionais de educação tinham seus objetivos direcionados para uma estrutura estatal com um discurso tecnicista. A ideia era sedimentada na concepção de que as técnicas mais eficientes e racionais de intervenção na realidade contribuiriam para o crescimento do desenvolvimento mais rápido dos países subdesenvolvidos, agravado no pós-guerra. (CALAZANS, 1999).

A ideologia neoliberal, presente nesse período e caracterizada pelo desenvolvimento baseado no capital financeiro, considerava o planejamento com um enfoque economicista e normativo, marcado pela tecnocracia dos governos militares (FERREIRA; BASTOS, 2013). A presença dessa ideologia, a ausência de legitimação política do planejamento e a desconsideração pelos aspectos culturais, sociais e políticos do momento, foram aspectos desmotivantes para planejar as políticas públicas (Ibid., 2013).

Segundo Oliveira, Scaff e Senna (2013, p. 179), o planejamento educacional iniciou-se na segunda metade do século XX com movimentos internacionais que indicavam que os problemas da "educação na América Latina estavam relacionados às deficiências na administração da educação", sugerindo assim que fosse criado um "planejamento integral da educação" e comitês em âmbitos regional e local. Esse processo do planejamento foi marcado pela concepção "racional-normativa" que, derivado das ciências sociais e econômicas, "[...] apresentava-se como atividade técnica a ser desenvolvida de forma altamente centralizada por especialistas" (Ibid., p. 179).

Com a abertura política e democrática a partir de 1985, procedeu-se uma maior intensificação dos debates sobre as políticas sociais e a educação ganhou uma perspectiva mais crítica. A formulação das políticas educacionais passou por um período de transição com uma mescla de "[...] populismo com autoritarismo, através de um processo que, ao pretender ser democrático contrapondo-se à centralização, terminou por caracterizar-se pela ausência de direção e pela fragmentação" (KUENZER; CALAZANS; GARCIA, 1999, p. 56).

O enfraquecimento financeiro do Estado que já vinha acontecendo no governo do presidente João Figueiredo (1979- 1985) e posteriormente no de José Sarney (1985-1990), reforçaram a tendência à adoção de políticas neoliberais, que se intensificaram na década seguinte com a minimização do Estado na prestação dos serviços sociais, dificultando os avanços na conquista dos direitos sociais.

Na Constituição Federal de 1988, o planejamento com o objetivo de dar suporte à política de crescimento econômico, integrou o capítulo referente aos princípios gerais da

atividade econômica, ficando caracterizado pelo "domínio normativo da ciência econômica" enfatizando mais a ordem econômica que a social " (SENA, 2013, p. 138). Segundo o autor, esse fato pode levar à uma visão de que "[...] não exista a necessidade e a autonomia do planejamento das políticas sociais" (Ibid., p. 138).

Um dos objetivos do governo era ajustar o sistema educacional ao desenvolvimento econômico implantado no país, impulsionado por entidades internacionais, como o Banco Mundial, que ofereciam o apoio técnico e assistência financeira para projetos educacionais aos países em desenvolvimento, desde que fossem seguidos os princípios defendidos na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990 (SCAFF, 2006).

Dentre os princípios determinados na Conferência estavam "[...] desde a garantia do direito à Educação Básica, a todos os cidadãos, até o incentivo a novos modelos de Gestão do Ensino Público, baseados em formas mais [...] descentralizadas da Administração" (SCAFF, 2006, p. 143). Conforme a autora, a descentralização do planejamento e a centralização da avaliação, foram duas prioridades das reformas educacionais desse período.

A descentralização do planejamento, na visão do Governo federal, proporcionaria uma maior capacidade de administração pelos entes federados (estados e municípios) e a União ficaria com a coordenação e supervisão do planejamento geral estabelecendo uma relação mais eficiente na administração pública (GENTILINI, 1999).

Acreditava-se que esta seria a forma ideal para que os entes federados, com maiores informações, conseguissem "formular, de forma mais realista e efetiva, os planos, projetos e programas" contribuindo para uma maior equidade na distribuição dos recursos e conseqüentemente atenuaria as desigualdades sociais no Brasil com grande extensão territorial e ainda com diferentes condições socioeconômicas (Ibid., p. 134).

A descentralização do planejamento também ensejava discussões sobre questões metodológicas, curriculares, de formação, qualificação, financiamento, autonomia e participação da comunidade na sua administração (GENTILINI, 1999). A gestão compartilhada da educação foi um ideal da educação democrática. No entanto, foi instrumentalizada com base no modelo da administração gerencial com a utilização do planejamento para o alcance de objetivos pré-determinados e depois mensurados (SCAFF, 2006).

A tendência de se desenvolver uma gestão eficiente no setor público com avaliação dos resultados foi mantida durante o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002), por meio de um Estado gerencial o qual é definido por Ferreira e Fonseca (2013) como:

[...] aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente e que, sem estar no mundo produtivo, pauta-se pela sua organização, portanto incorpora a ideologia do mercado; também busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da descentralização e da autonomia local (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 283).

Essa visão gerencial com transferência de gestão das políticas sociais aos entes subnacionais, imprimia à descentralização uma forma eficiente pela qual os recursos chegariam à administração local ampliando de forma racional o atendimento aos direitos sociais e diminuição das desigualdades locais (GENTILINI, 1999).

Ressaltam Oliveira, Scaff e Senna (2013, p. 181), que o planejamento ainda hoje "[...] se configura também como uma forma de controle das ações do governos mundiais, orientado, sobretudo, para atender às necessidades do processo de mundialização do capital". Por outro lado, apesar de um enfoque economicista, o planejamento estatal ganhou solidez na Carta Constitucional de 1988, com determinação da elaboração de um Plano Plurianual (PPA) (Ibid., 2013).

2.2 O planejamento na gestão educacional: o Plano Plurianual – PPA

Ficou determinado na Constituição Federal de 1988, que a gestão pública iria se orientar por meio de três novos instrumentos: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988, Art. 165). Quanto ao Plano Plurianual a lei que o instituir, estabelecerá "[...] de forma regionalizada as diretrizes, metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada"(BRASIL, 1988, Art. 165, §1º).

O PPA foi "concebido para desempenhar papel de estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental"(FERREIRA, 2007, p. 04). Complementam Oliveira e Senna (2011, p. 03) que este plano faz a mediação entre "[...] o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que consolidam a alocação de recursos público de cada exercício".

Na educação a criação do PPA foi fundamental para a mudança na elaboração do planejamento educacional, o qual deixou de ser "um processo dependente de mera vontade dos governantes" passando agora a ser uma obrigação constitucional (SENA, 2013, p. 137). Apesar da legalidade e do caráter mais democrático, o PPA é considerado como uma política

descentralizadora com a privatização dos programas sociais e econômicos (FERREIRA, 2007).

De acordo com Ferreira (2007) o processo de privatização e descentralização foram muito incentivados no governo de FHC, pois as políticas além de terem sido executadas de forma descentralizada, tinham uma visão gerencial e uma nova forma de regulação social incentivada pelo crescimento do mercado e com um tendência da sociedade autônoma do Estado. Dessa forma, ocorre a necessidade e o incentivo da participação de novos atores na regulação da economia e da política:

[...] criou mecanismos jurídicos-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático via a criação de agências reguladoras independentes, privatizações de empresas estatais, terceirizações de funções administrativas do Estado e a regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa das falhas do mercado (FERREIRA, 2007, p. 02).

Segundo Ferreira (2007, p. 04) "[...] o PPA inclui recursos orçamentários e não orçamentários, os quais são alocados os diversos programas e ações. Não foram considerados parcerias os programas nos quais a iniciativa privada tem a execução da ação, mas não alocava recursos financeiros".

As parcerias que previam ações que poderia ser de interesse da iniciativa privada, tinham uma participação de 28% do investimento por parte dos mesmos; "[...] no caso da educação, os recursos financeiros foram alocados pelo governo e a execução ficou a cargo de Organizações Não-Governamentais e/ou instituições filantrópicas sem fins lucrativos" (FERREIRA, 2007, p. 04).

Ferreira (2007, p.07) faz uma análise dos PPAs de 1997 e 2000 do governo de FHC que tiveram seu foco nas políticas de descentralização e privatização dos programas sociais e econômicos; "isso porque o modelo de desenvolvimento é aquele voltado para o competitivo mercado internacional". Segundo a autora, o PPA de 2004 do governo Lula, apesar de avanços no planejamento, ainda manteve o foco no mercado (Ibid., p.07).

A execução do PPA "Brasil em Ação" (1997-1999) previa que fosse feita uma parceria no âmbito do Estado e entes federativos; e outra do setor público e privado. A intensão era a desestatização pois a ênfase nas ações era dada por meio da "descentralização das políticas públicas para os Estados e Municípios, setor privado e organizações não governamentais"(FERREIRA, 2007, p. 05).

Ocorreu nesse PPA uma maior preocupação com a formação profissional, incentivando programas de qualificação e articulação com as instituições privadas de formação profissional, pois esta era uma das formas para se ter o crescimento econômico do país. Assim, essa tendência de parcerias público/privada que foi um novidade no PPA desse governo, se estendeu nos governos seguintes (Ibid., p. 03).

No PPA "Avança Brasil" (2000-2003) ocorreu a ampliação da qualificação profissional por meio das ações e programas anteriores como o Proep e Planfor, mantendo-se dessa forma, a preocupação com a empregabilidade, renda e educação como pontos prioritários do planejamento que seria executado pela oferta de serviços pela iniciativa privada; exigência de um mundo globalizado (FERREIRA, 2007, p. 06). Assim esclarece Ferreira:

Com efeito, as reformas educacionais realizadas no período de 1995 a 2002 constituíram um processo que, vinculado ao ideário de redefinição do papel do Estado, fez a opção por uma política pública que buscou reduzir a ação política do Estado, por meio de um processo de descentralização e estabelecimento de parcerias, no sentido de redefinição das relações público e privado/ Estado *strito sensu* e sociedade civil (Ibid., p. 06).

Nos estudos de Ferreira (2007) sobre o PPA de 2004-2007, a autora esclarece que o "Plano Brasil de Todos" do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) tinha como objetivo a promoção da justiça social e as seguintes metas:

ampliar a oferta da educação profissional, tecnológica e da educação superior, com melhoria da qualidade visando democratizar o acesso às oportunidades de escolarização, formação do trabalho e desenvolvimento humano, promovendo inclusão social a amplas camadas da população brasileira e contribuindo para reduzir as desigualdades regionais (Ibid., p. 07).

Nas palavras de Ferreira (2007, p. 08), a diferença entre os PPAs anteriores está principalmente na grande tarefa de promover o social e incentivar o crescimento econômico; assim esclarece a autora que o grande desafio para esse governo foi conciliar esses dois fatores:

O Estado como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico, cujo grande desafio é conciliar a expansão dos investimentos e das exportações com o compromisso de ampliar o consumo, pois seu objetivo é consolidar um mercado de consumo de massa no Brasil. (Ibid., p. 08).

Em seus estudos sobre este PPA do governo Lula, as autoras Oliveira e Senna (2011, p. 04), corroboram este pensamento e explicitam que este "[...] previa a ampla participação tanto da sociedade brasileira como das esferas do governo".

Como uma política descentralizadora, o PPA também teve sua importância na participação de todos os governos possibilitando conhecer mais sobre as realidades e os problemas locais (SENA, 2013).

Nessa perspectiva, a democratização da participação da sociedade no acompanhamento da administração dos sistemas de ensino e a possibilidade de gestores educacionais planejarem suas políticas educacionais fortaleceu o planejamento na década de 2000; bem como, pela determinação dos municípios em entes federativos devido a sua capacidade de formular, implementar e executar as políticas educacionais; pela necessidade de cooperação entre os entes federados na implementação de projetos e programas; e pela formulação de plano nacionais, estaduais e municipais de educação (FERNANDES; GENTILINI, 2014).

O segundo PPA desse governo 2008-2011, procura dar continuidade ao PPA de 2004 com a retomada do crescimento econômico; para tanto, seria necessário a criação de "parcerias com o setor privado e os governos estaduais e municipais" (OLIVEIRA; SENNA, 2011, p. 04).

Segundo Oliveira e Senna (2011), sendo as palavras-chave "desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade", o governo teve como prioridade na agenda a "Agenda Social; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)" (OLIVEIRA; SENNA, 2011, p. 04). Nesse sentido, o governo federal lança em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) visando atender as prioridades do PPA de 2008-2011.

2.3 O Plano Nacional de Educação – PNE e Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE

No campo da educação, mesmo com a criação do primeiro PNE em 1962, o planejamento somente ganha um enfoque de longo prazo e com força para efetivação na área da educação, com a determinação na Emenda constitucional n. 59 de 2009 estabelecendo que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em

seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade de ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 2009, Art. 4º).

Em garantia desses dispositivos constitucionais a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 em seu artigo 87, parágrafo 1º, preconiza que a União deverá, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

O PNE, foi aprovado em 2001 pela Lei nº 10.172/2001 com vigência até 2010. Este plano criou diretrizes e metas para políticas e ações governamentais objetivando elevar o nível de escolaridade da população e melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis de ensino (BRASIL, 2001). Por ser um plano de âmbito nacional e com metas para serem efetivadas pelos entes federados nos diferentes níveis de ensino, pressupõe-se que o seu processo seja dificultado por envolver negociações entre os entes políticos. Nesse sentido, a LDB de 1996 procurou superar essas dificuldades orientando que os planos de educação dos entes federados fossem elaborados em consonância com as diretrizes dos planos nacionais de educação.

Esta determinação foi apenas para os estados. Os municípios não tinham a obrigação legal de realizar seus planos municipais, apenas definir com os estados, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental: "Art. 10 - Os Estados incumbir-se-ão de: [...] III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios" (BRASIL, 1996).

Apesar da garantia legal, o PNE (2001-2010) não foi priorizado nos processos de gestão e decisão do Executivo federal e não se consolidou como planos decenais nos âmbitos municipal e estadual (DOURADO, 2010). Além disso, houve dificuldade em apresentar um alinhamento dos seus planejamentos e de coordenação entre o PNE e os planos estaduais e municipais de educação (SENA, 2013). Assim esclarece Dourado (2010, p. 685):

[...] a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se efetivou como política concreta na maior parte dos estados e municípios, e, desse modo, tal processo não contribuiu para o avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de

Estado.

Neste contexto, o PNE que na sua proposição pretendia ser uma política de Estado, na sua efetivação não foi entendida pelas entidades educacionais como tal e não representou o esforço político da sociedade civil. Na realidade, foi aprovado sob a "[...] hegemonia governamental do Congresso Nacional que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais do governo de Fernando Henrique Cardoso", caracterizada pela "[...] adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação" (DOURADO, 2010, p. 683).

Segundo Dourado (2010, p. 688), na prática o PNE "[...] não se traduziu como mecanismo de regulação capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera de um plano nacional que contribua para o pacto federativo". A própria estrutura do Estado federativo brasileiro com um processo histórico marcado pela centralização e descentralização da gestão educacional, dificulta uma ação conjunta dos entes em prol de uma coordenação nacional das políticas educacionais.

Percebe-se que o planejamento tem sido elaborado sob um enfoque do Estado quanto ao direcionamento econômico, político e social do país segundo suas ideologias: de forma centralizada e elaborado por técnicos do governo sem o devido debate com a sociedade.

Esse embate entre a participação da sociedade e a centralização do governo fez com surgissem duas propostas do PNE: uma elaborada pelo MEC e outra pelo II Congresso Nacional de Educação (SAVIANI, 2010). Após uma tramitação *sui generis* envolvendo o debate entre os dois projetos com distintas prioridades educacionais, o PNE passou por uma grande discussão de ideologias entre governo e sociedade sendo aprovado em 2001 (DOURADO, 2010). Souza (2012, p.23) esclarece em sua pesquisa que o "[...] plano aprovado não foi exatamente o produto da vontade e da participação democrática de tantos educadores e militantes brasileiros [...], foi o plano aprovado pelo poder executivo, apensado por algumas propostas da sociedade".

Outro ponto a ser considerado no PNE é a elaboração de um planejamento em um regime de colaboração entre os entes para melhoria da educação. No entanto, a relação entre os três níveis de governos, pela diversidade e dimensão territorial de um Estado federado como o Brasil, exige além de normas jurídicas, um compromisso orientado por diretrizes, e que seja concretizado em um plano de metas para a melhoria da educação. A falta de regulamentação de um regime de colaboração dificulta a sua efetivação em âmbito nacional,

uma vez que suas metas e diretrizes devam ser efetivadas por diferentes entes federados.

Assim esclarece Dourado (2010, p. 686) que:

Todos esses indicadores sinalizam para limites à educação nacional, traduzidos na proposição e materialização das políticas e do Plano, bem como os relacionados com a não regulamentação do regime de colaboração e com os marcos adotados para gestão e financiamento da educação nacional.

A fragilidade do PNE 2001-2010 é discutida por Dourado (2010, p. 685), quando afirma que esse plano "[...] não atingiu os objetivos esperados como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional, nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira". Segundo o autor, as melhorias da educação foram efetivadas por meio de ações e políticas governamentais de forma menos abrangente, sem ter o PNE com o centro do processo.

Diante do contexto dos baixos resultados da educação e pela falta de êxito do governo quanto ao cumprimento das metas do PNE, em 2007 o Ministério da Educação criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que propõe fortalecer o regime de colaboração, mediante uma gestão compartilhada entre os entes, e integrar os programas educacionais garantindo um vínculo entre os diferentes níveis de ensino (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012).

Alinhado aos objetivos constitucionais, o PDE objetiva enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais e reduzir as desigualdades sociais e regionais, agrupando a educação a uma dimensão territorial por meio de um arranjo federativo:

Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder à esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo (BRASIL, 2007b, p. 06).

Da mesma forma, como em um regime de colaboração e embasado pelos pilares de uma visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social, o PDE busca a superação da fragmentação das políticas educacionais:

O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o

desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (BRASIL, 2007b, p. 11).

De acordo com o então Ministro Fernando Haddad, o PDE tem o propósito de ser um plano executivo do PNE/2001 que procura dar sequência às metas quantitativas estabelecidas com um conjunto de programas e instrumentos avaliativos:

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade [...], que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (HADDAD, 2008, p. 06).

Para Saviani (2007), o PDE não se constitui como um plano, mas como um conjunto de ações e estratégias que "teoricamente" devem realizar as metas e objetivos previstos no PNE. Assim esclarece o autor:

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais (Ibid., p. 1239).

Para Fonseca e Albuquerque (2012), o MEC criou o PDE com uma proposta de fortalecimento do regime de colaboração mediante uma gestão compartilhada entre os entes e integrar os programas educacionais garantindo uma articulação entre os diferentes níveis de ensino.

Ao citar o regime de colaboração como um dos pilares, o PDE, busca a construção da relação entre os três níveis de Governo na organização dos seus sistemas de ensino, evitando "a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência"(BRASIL, 2007b, p. 32). Pretende-se que o planejamento seja pensado a longo prazo para melhoria do Ideb e os municípios

tenham apoio para implementação dos programas educacionais e continuidade dos mesmos, independente de mudanças administrativas ou políticas em âmbito local (BRASIL, 2007b).

Nesse sentido, com o intuito de uma articulação da educação em busca da melhoria da educação, o PDE contempla quatro eixos de ação quais sejam (OLIVEIRA; SENNA, 2011):

Quadro 2 - Eixos de ação do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE

Educação Básica	Alfabetização e Educação Continuada	Ensino Profissional e Tecnológico	Ensino Superior
<p>1. Melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da escola pública;</p> <p>2. O Programa Compromisso Todos pela Educação visa a melhoria da gestão escolar, da qualidade do ensino e do fluxo escolar, valorização e qualificação de professores e profissionais da educação, inclusão digital e apoio ao aluno e à escola.</p>	<p>1. Tem como objetivo reduzir a taxa de analfabetismo e o número absoluto de analfabetos;</p> <p>2. Pretende-se atender jovens e adultos de 15 anos ou mais;</p> <p>3. Prioridade para os municípios com taxa de analfabetismo superior a 35%;</p> <p>4. O Programa Brasil alfabetizado tem por meta atender 1,5 milhão de alfabetizados por ano.</p>	<p>1. Ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico do País;</p> <p>2. Objetiva-se que cada município tenha pelo menos, uma escola oferecendo educação profissional;</p> <p>3. A prioridade será para cidades tendo como referência as economias locais e regionais e reforçando a articulação da escola pública, em especial, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, com a educação profissional em todas as modalidades e níveis.</p>	<p>1. Ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior do País;</p> <p>2. A ampliação de vagas nas instituições federais de ensino superior se fará por meio de ofertas de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni), articulado ao Financiamento Estudantil (IFES);</p> <p>3. Através da Reestruturação e Expansão das Universidades (Reuni) as universidades apresentarão expansão da oferta. Pretende-se dobrar o número de alunos nas Instituições Federais de Ensino (IFES) no Brasil em 10 anos.</p>

Fonte: Oliveira e Senna (2011, p. 06)⁷. Grifos das autoras.

Da mesma forma, são previstas diversas ações do MEC que devem ser implementados com o apoio da União para melhoria da educação; dentre elas, estão as ações relacionadas à educação básica no Quadro 3:

⁷ Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0453.pdf>>
Acesso em: jan. de 2015.

Quadro 3 - Ações para a Educação Básica previstas no PDE

Ações globais para Educação Básica	Plano de Metas do PDE Ideb Fundeb Docentes	Piso do Magistério Formação
Desenvolvimento da Educação Básica:	Transporte Escolar Luz para Todos Saúde nas Escolas Guias de tecnologias Censo pela Internet Mais educação Coleção Educadores Inclusão Digital	
Ações específicas para Educação Básica:	Educação Infantil	Proinfância
	Ensino Fundamental	Provinha Brasil Programa Dinheiro Direto nas Escolas Gosto de Ler
	Ensino Médio	Biblioteca na Escola
Ações além dos níveis de ensino:	Educação de Jovens e Adultos:	Brasil Alfabetizado Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos Programa Brasil Alfabetizado
	Educação Especial:	Salas de Recursos multifuncionais Olhar Brasil Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências as Beneficiárias do Benefício da Prestação continuada da Assistência Social
	Educação Tecnológica e Educação Profissional de 0 a 18 anos:	Educação Profissional Novos Concursos Públicos

Fonte: SAVIANI (2007, p. 1233-1237).

2.4 O Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação" e o PAR: o planejamento das políticas educacionais em âmbito municipal

Junto às ações do PDE, o MEC aprova, pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, a implementação do "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação" com 28 diretrizes que orientam os gestores estaduais e municipais quanto ao planejamento da educação e a organização de seus sistemas de ensino, bem como reforça a importância do regime de colaboração entre os entes para melhoria da qualidade educacional: "O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios atuando em regime de colaboração, das famílias e da

comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica" (BRASIL, 2007, Art. 1º).

Este Plano significa para o MEC uma ação conjunta dos gestores educacionais com a participação de secretários estaduais e municipais, organizações públicas como o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), além de um trabalho com a participação de empresas privadas para universalização do ensino e melhoria da qualidade da Educação Básica⁸.

Os desafios para a democratização e melhoria do ensino eram grandes e com a tentativa de melhorar o quadro educacional vigente, implantou-se reformas educativas e estabeleceu-se parcerias público/privada (FERREIRA; BASTOS, 2013). Portanto, para integrar os diferentes atores sociais envolvidos no melhoria da qualidade educacional e para a execução do Plano de Metas, adotou-se a modalidade de planejamento que constitui o Plano de Ações Articuladas (PAR). Este, tem como objetivo oferecer apoio financeiro e técnico aos municípios, conforme especifica o Decreto:

O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. §1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local (BRASIL, 2007, Art.9º).

Nas palavras de Sena (2013, p. 139) o PAR traduz "[...] a leitura do poder executivo de sua obrigação prevista no art. 211, §1º da Constituição Federal (exercício das funções redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira)". Nesse sentido, segundo o autor "[...] o apoio financeiro aos municípios foi organizado de tal forma que as transferências voluntárias da União passaram a ser condicionadas a adesão ao compromisso Todos pela Educação" (Ibid., p. 139).

De acordo com o Decreto nº 6.094, o MEC oferece apoio técnico e financeiro a todos os municípios que se comprometerem com os princípios e diretrizes do Plano de Metas por meio da assinatura pelo prefeito do "Termo de Compromisso", iniciando-se assim uma articulação do Governo federal e municipal por meio do planejamento das ações, conforme as

⁸ Ver nota no site do MEC "Empresários e governo lançam Compromisso Todos pela Educação". Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1596&catid=211>. Acesso em: jan. de 2015.

demandas de cada município, pré-estabelecidas no Ideb para melhoria da educação. Dessa forma, o Ideb passa a ser o referencial de qualidade de educação e o indicador que irá verificar o cumprimento das metas do Termo de Compromisso:

A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Ideb, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º (BRASIL, 2007, Art. 5º).

No entanto, é facultativa a opção dos gestores locais em aderir ao Plano de Metas, mas se não participarem, o município perde a oportunidade de trazer mais investimentos para seu contexto educacional, uma vez que boa parte dos programas educacionais estão relacionados ao PAR (ANEXO I)⁹. O MEC tem assumido a colaboração financeira entre os entes por meio do PAR de forma a proporcionar um planejamento que resolva os problemas educacionais, comprometido com a execução de programas na área da educação (FERNANDES; GENTILINI, 2014).

Os programas integrados ao PAR, especificados no "Guia de Programas que Constam No PAR - Documento Complementar ao Guia Prático de Ações" são divididos de acordo com as suas quatro dimensões: 1. gestão educacional; 2. formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; 3. Práticas pedagógicas e avaliação; e 4. infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2009a). A quantidade de programas voltados para a educação básica não deixa dúvidas quanto ao empenho do MEC com a criação do PDE e do PAR para melhoria da educação básica.

No documento "O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas", o MEC faz referência ao PAR como um instrumento de planejamento que deve seguir os parâmetros da democracia pois tem "caráter plurianual, construído com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborado a partir do instrumento de Avaliação de Campo" (BRASIL, 2007b, p. 24).

Nesse sentido, Ferreira e Fonseca (2013, p. 281), entendem que o PAR "[...] é uma ferramenta de planejamento, de operacionalização e de avaliação das políticas públicas educacionais, criada dentro dos moldes de um estado federativo" que se "[...] apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade em sua elaboração" (Ibid., p. 287). Sabe-se que o PAR, como instrumento de

⁹ Documento disponibilizado no site do MEC sobre os programas que constavam do PAR em 2007.

planejamento, pode levar a uma reflexão das dificuldades encontradas pelos municípios nas suas especificidades regionais, contribuindo para a mudança no planejamento educacional em nível local (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012).

No entanto, o PAR exige uma coordenação mais sistemática entre a União e o municípios na conexão entre as políticas que passariam a existir, exigindo um maior apoio técnico e financeiro do Governo federal. De acordo com Ferreira e Bastos (2013), antes da implementação do PAR, o FNDE oferecia apoio aos programas sempre para os mesmos municípios, que por sua vez eram os que possuíam um maior conhecimento técnico sobre a elaboração dos mesmos. Essa visão do planejamento plurianual e baseado no diagnóstico da realidade local é um fator que evita a descontinuidade das ações e programas educacionais, como também facilita o apoio do MEC aos municípios com o Ideb abaixo do esperado (Ibid., 2013).

Quanto aos recursos, Oliveira e Sousa (2010) esclarecem que o PAR pode ser uma forma de solucionar a questão da colaboração entre os entes diante de suas autonomias por meio da implantação de mecanismos de financiamentos que aliem a prestação de serviços ao recebimento dos recursos:

[...] implantar mecanismos de financiamentos que busquem alinhar oferta de serviços com recebimento de recursos. Seriam ajustes nos mecanismos de transferências constitucionais de impostos, cujos melhores exemplos são os fundos educacionais, como o Fundef e o Fundeb, utilizando-se a parcela da União da receita tributária para reduzir as disparidades regionais; utilizar o poder normativo já estabelecido para a esfera federal a fim de interferir na gestão dos sistemas. [...] quer seja por meio de repasses de recursos mediante transferências voluntárias, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) (Ibid., p.31).

Da mesma forma, o PAR pode ser um meio que facilita o controle do repasse financeiro da União para os municípios e a transparência nos gastos com a educação, que será feita pelo Simec e controlado pelo FNDE.

Tanto a instituição do Ideb com metas a serem atingidas pelos municípios para melhoria da qualidade da educação, como o monitoramento dos recursos para as políticas educacionais, exigiram um maior controle da União no aspecto financeiro e maior apoio técnico para implantação dos programas que visavam a melhoria da qualidade educacional. Nesse sentido, Ferreira e Bastos (2013, p. 06) esclarecem que o "PAR tornou-se uma política

de planejamento com largas capacidades de articular sistemas educativos do país em torno de um instrumento único, cujo ritmo de execução e de acompanhamento segue o Ideb".

A partir da instituição das diretrizes do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o planejamento da educação, que antes era centralizado no Governo federal, passa agora a ser elaborado em âmbito local por meio do PAR com a participação de gestores e educadores locais. Assim, a qualidade da educação torna-se uma meta a ser alcançada em regime de colaboração entre os entes federados com apoio técnico e financeiro da União em atendimento aos municípios com menores índices do Ideb.

2.4.1 A política de financiamento estabelecida no PAR

A assistência financeira é entendida como o maior incentivo para os municípios aderirem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (FERREIRA; FONSECA, 2013; AMORIM, 2011). A partir de 2007 ocorreu um grande incentivo por parte do Governo federal com disponibilização de cerca de 8 milhões para financiar os programas de projetos do PDE no cumprimento de suas diretrizes para a melhoria da qualidade educacional (CAMINI, 2009).

O financiamento para educação foi inicialmente indicado no Decreto nº 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007). Conforme seu artigo 8º, § 2º, o Ideb e a capacidade financeira dos entes, ficam instituídos como indicadores que priorizam o recebimento do apoio aos municípios (BRASIL, 2007). Assim, ficou determinado na Resolução nº 29/2007 do CD/FNDE, a qual estabelece os critérios, parâmetros e procedimentos quanto à operacionalização da assistência financeira no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, que os municípios prioritários iriam receber o apoio financeiro, desde que se fizesse o compromisso para sua evolução:

Art. 3º Os municípios, prioritariamente os relacionados no Anexo 1 desta Resolução, os estados e o Distrito Federal aderentes ao Compromisso, poderão ser beneficiários com as ações suplementares de assistência técnica e financeira de que trata essa Resolução, condicionados às prioridades de atendimento e à capacidade de cada ente. [...] Art. 4º A adesão voluntária de cada ente federativo ao compromisso, implica no cumprimento de metas que resultem na evolução do seu Ideb (BRASIL, 2007d).

A Resolução nº 29 foi alterada pela Resolução do CD/FNDE nº 47/2007, art. 2º,

estendendo o apoio financeiro para todos os municípios que apresentassem projetos educacionais no âmbito do Plano de Metas (CAMINI, 2009), passando a vigorar com a seguinte redação: "estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007" (BRASIL, 2007c).

Em 2008, a Resolução nº 46, estabelece que o apoio financeiro deverá ser implementado "por meio de programas e ações educacionais a cargo de cada Secretaria-Fim do MEC e/ou do FNDE, a partir de 2007 até 2010" (BRASIL, 2008, art. 1º, §1º). O MEC disponibilizou no "Guia de programas que constam no PAR - Documento complementar ao Guia Prático de Ações", os programas que foram estabelecidos como passíveis de receber este apoio da União (BRASIL, 2009a).

O apoio financeiro para educação Básica aos projetos educacionais em atendimento às diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi também determinado em outras legislações:

[...] estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2 (BRASIL, 2012c).

Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), se configurou com um programa que iria impulsionar o desenvolvimento do Brasil. Em 2012 o PAC, com apoio aos programas educacionais, conciliou o desenvolvimento econômico e social. Dentre as ações para a educação, está a construção de unidades de educação infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do PAC 2.

A Resolução do CD/FNDE nº 14/2012, estabelece as condições para o apoio financeiro aos municípios no âmbito do PAR, estabelecendo que:

Art. 1º A assistência técnica e financeira será concedida exclusivamente aos entes federativos que tenham elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o submetido à aprovação do Comitê Estratégico do PAR e aceito o termo de compromisso no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) (BRASIL, 2012a).

Em seguida, a Resolução foi ratificada pela Lei nº 12.695/2012. Assim dispendo:

Art. 1º O apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR (BRASIL, 2012b).

Vale ressaltar que o apoio será oferecido para ações previstas dentro das quatro dimensões do PAR; quais sejam: Gestão Educacional, Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, Práticas pedagógicas e avaliação e Infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012b, Art. 2º, §1). Mais especificamente, na Dimensão Gestão educacional, na Área 4 - "Gestão de Finanças", no indicador 2, se prevê a vinculação de recursos da educação (BRASIL, 2011a, p. 34).

Recentemente foi aprovada a Resolução do CD/FNDE nº 14/2012 destinando recursos nos moldes operacionais do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para assegurar que "[...] as escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal [...] realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação" (BRASIL, 2012a).

Com um valor maior de recursos disponibilizados com a criação do PDE e com metas de qualidade pré-determinadas para os municípios, tanto o controle da distribuição de recursos, como o monitoramento das ações passaram a ser um ponto importante na garantia da melhoria da qualidade.

Dessa forma, para garantir que os projetos e programas fossem implementados com uma visão sistêmica da educação, o Governo federal dispôs o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537/1968 e responsável pela execução de políticas educacionais do MEC com repasses de recursos do Governo federal aos estados e municípios. No próximo capítulo, será verificado o valor dos recursos financeiros repassados pela União aos municípios pesquisados via FNDE e os programas educacionais que foram beneficiados.

2.4.2 O PAR como instrumento de planejamento para melhoria do Ideb

A busca pela efetivação do direito à educação com garantia do acesso, gratuidade e qualidade, tem acompanhado a elaboração das políticas educacionais nestas últimas décadas. A universalização do ensino fundamental com a ampliação da oferta da educação, tornou-se

foco dos municípios e estados nas décadas 1970 e 1980; nas décadas de 1980 e 1990 o foco foi na regularização do fluxo, e nas décadas de 1990 e 2000 foi a avaliação dos sistemas de educação (JEFFREY, 2012).

Dessa forma, com o foco na avaliação e objetivando o atendimento às demandas educacionais, o planejamento das políticas educacionais vem sendo permeado por diferentes conceitos de qualidade nos planos educacionais.

Os planos educacionais na década de 1970 foram pensados na estratégias do governo militar e elaborados de acordo com a Administração por Objetivos (APO)¹⁰. Conforme Fonseca (2009, p.161) no I Plano Setorial de Educação elaborado em 1971, "consolidou as teorizações do capital humano e do enfoque de mão-de-obra com bases doutrinárias para a educação brasileira". No II Plano setorial (1975-1979), ainda com uma visão da formação do homem útil para o país, a qualidade se caracterizou pela articulação do ensino de primeiro grau de áreas rurais com o mercado de trabalho, com o objetivo da qualificação antecipada de mão de obra; a qualidade se voltou para "cursos propedêuticos oferecidos pelo setor privado, sob a denominação de cursinhos pré-vestibular" (Ibid., p. 162), o qual prepararia os alunos para o acesso ao nível superior. No III Plano Setorial de educação (1980-1985), mesmo com um planejamento participativo devido ao fim do regime militar, manteve-se a ideologia do II Plano da educação como preparação para o trabalho, tendo como principais programas o PRONASEC - Programa de Ações Socioeducativas Culturais para as áreas rurais e o PRODASEC - Programa de Ações Socioeducativas Culturais para as comunidades da periferia urbana (FONSECA, 2009).

Na década de 1990 com uma participação maior de pesquisadores educacionais, a educação começou a ser pensada no aspecto social. No entanto, com a reestruturação da economia mundial ocorrida na época, exigiu-se uma demanda maior pela revolução tecnológica. Dessa forma, a qualidade da educação adotou como princípio a "[...] qualidade social da educação, mencionada como elemento central para a cidadania e para fazer frente às demandadas da modernidade" (Ibid., p. 165).

Conforme Fonseca (2009, p. 166), no simpósio nacional realizado em 1991 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o tema "Qualidade, eficiência e

¹⁰ A APO "tem como foco a ação e os seus resultados. Portanto, é pragmática e prescritiva [...] pauta-se na suas diretrizes do racionalismo ou comportamento segundo as prescrições do sistema; enfatiza os objetivos e os resultados [...] planeja para a eficiência (custo-benefício) e a eficácia (resultados de impacto ou produto); descentraliza a ação para aumentar a eficiência (FONSECA, 2009, p.174).

equidade na educação básica", o sentido da política avaliativa já incluída no plano educacional do governo vigente - Presidente Fernando Collor de Mello - foi admitido que "[...] a qualidade se produziria pela definição de objetivos educacionais que pudessem ser quantitativamente aferidos". Segundo a autora, esses princípios foram orientados pela hegemonia política do Estado neoliberal, "controlado por sistemas nacionais de avaliação e de fiscalização" (Ibid., p. 167).

Objetivando dar suporte à elaboração das políticas educacionais pela melhoria da qualidade educacional, o Governo federal fortaleceu as avaliações de larga escala criando em 2005 o Sistema Nacional de Educação Básica (SAEB). Esta avaliação "permitirá acompanhar o desempenho médio dos alunos e estabelecer correlações estatísticas entre o desempenho e um conjunto de variáveis apuradas pelo questionário" (BRASIL, 2007b, p. 19). Esse sistema foi reformulado com a criação da Prova Brasil pela necessidade de uma avaliação em âmbito nacional que "acompanhasse as condições de ensino e aprendizagem dos conteúdos que asseguram uma formação básica e comum, sobretudo em língua portuguesa e matemática" (Ibid., p. 20).

Dessas avaliações, o governo federal sentiu a necessidade de conciliar duas informações sobre a qualidade da educação: o desempenho dos alunos obtido pela Prova Brasil e Saeb; e o resultado pelo rendimento escolar obtido no Censo Escolar criando em 2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb passou então a ser o indicador de qualidade da educação instituído pelo MEC.

Na visão de pesquisadores (CAMINI, 2009; OLIVEIRA, 2013), o Ideb, como único indicador de qualidade e mensuração quantitativa, não abrange todas as dimensões e necessidades da educação. Nas palavras de Oliveira (2013, p. 94) "[...] ainda que o Ideb apresente resultados desejáveis, não sintetiza todos os resultados esperados e desejáveis da educação". Esclarece o autor que mensurar a qualidade da educação pela proficiência em duas disciplinas e aprovação, pode levar a uma visão fragmentada do currículo e não atender o que se espera da educação.

Soares e Xavier (2013, p. 904) esclarecem que o Ideb como único indicador para analisar a qualidade da educação brasileira colocou em debate a ideia de que "[...] os sistemas educacionais brasileiros devem ser avaliados não apenas por seus processos de ensino e gestão, mas principalmente pelo aprendizado e trajetória escolar dos alunos". Segundo os autores a importância da consideração dos dados foi mais reforçada com o Plano de Metas Todos pela Educação, que traz na sua primeira diretriz o foco na "aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir" (Ibid., p. 904).

Embora existam críticas sobre a mensuração da qualidade da educação aferida somente pelo fluxo e rendimento dos alunos, o Ideb – como um indicador "único e sintético" – permite a construção de um diagnóstico da educação e também o monitoramento de um sistema educacional tão diversificado como o brasileiro, em um país com grandes desigualdades econômicas (SOARES; XAVIER, 2013).

Da mesma forma, a sintetização dos dados quantitativos das avaliações em âmbito nacional, possibilita verificar se as metas planejadas foram ou não alcançadas, contribuindo para tomada de decisão quanto à elaboração ou modificação das políticas educacionais, tanto para o alcance das metas, como para o atendimento prioritário das demandas educacionais dos estados e municípios que apresentarem um menor índice.

Assim esclarece o ministro da educação à época, Fernando Haddad (2008, p. 13):

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos.

O MEC, quando criou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, utilizou o Ideb como indicador para priorizar o apoio técnico e financeiro aos municípios que se encontravam abaixo da média nacional de aproximadamente 4,0 (CAMINI, 2009).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é composto pelas dimensões longevidade, educação e renda. Sua relação com o Ideb se verifica por duas dimensões: o "acesso ao conhecimento que é medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem"; e pelo "padrão de vida que é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município".¹¹ Segundo Cury (2002, p. 169), "[...] a distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e permanência na escola" constituindo um importante fator na oferta e melhoria da qualidade educacional.

A Tabela 2, demonstra a quantidade de municípios de cada região brasileira conforme o valor do IDHM.

¹¹ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li= li_ IDHM>. Acesso em: jan. de 2015.

Tabela 2: Quantidade de municípios por macrorregião e classificação do IDH-M em 2010

Regiões do Brasil	Quantidade de municípios de acordo com o valor do IDH-M				
	Muito alto	Alto	Médio	Baixo	Muito baixo
Norte	0	25	226	180	18
Nordeste	0	34	647	1099	14
Centro-Oeste	1	190	265	10	0
Sudeste	29	871	695	73	0
Sul	14	769	400	5	0
Total	44	1889	2233	1367	32

Fonte: Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)¹². Quadro desenvolvido pela presente pesquisadora.

Nota-se que as regiões com maior número de municípios com o IDHM alto, são a região sudeste e sul respectivamente. A região com maior número de municípios com IDHM baixo é a região nordeste.

O Quadro 4 demonstra o Ideb de 2013 na rede pública de ensino dos estados brasileiros.

¹² Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: jan. de 2015.

Quadro 4 - Valores do Ideb observado no ano de 2013 na rede pública de ensino dos estados brasileiros

IDEB observado	4ª série/5º ano	8ª série/9º ano
Estado	2013	2013
Acre	5.0	4.3
Amapá	3.9	3.4
Amazonas	4.5	3.8
Pará	3.8	3.4
Rondônia	5.1	3.8
Roraima	4.8	3.5
Tocantins	5.0	3.8
Alagoas	3.7	2.8
Bahia	3.9	3.2
Ceará	5.0	4.1
Maranhão	3.8	3.4
Paraíba	4.2	3.2
Pernambuco	4.1	3.4
Piauí	4.1	3.6
Rio Grande do Norte	4.0	3.2
Sergipe	3.8	2.8
Espírito Santo	5.2	3.9
Minas Gerais	5.9	4.6
Rio de Janeiro	4.9	3.9
São Paulo	5.8	4.4
Paraná	5.8	4.1
Rio Grande do Sul	5.4	4.0
Santa Catarina	5.9	4.3
Distrito Federal	5.6	3.9
Goiás	5.5	4.5
Mato Grosso	5.2	4.2
Mato Grosso do Sul	5.0	3.9

Fonte: Ideb (2013)¹³. Quadro desenvolvido pela presente pesquisadora.

Analisando os valores do Ideb do ensino fundamental das regiões do Brasil no Quadro 4 e o IDHM na Tabela 2, percebe-se a relação entre as desigualdades socioeconômicas e a qualidade da educação ofertada, pois as regiões norte e nordeste, que possuem o maior número de municípios com o IDHM baixo, também são as que apresentaram menores índices do Ideb no 5º ano e que possuem menos estados que já atingiram a nota 4,0 no 9º ano.

Considerando que o PAR é um instrumento de planejamento que poderá representar a forma como a União estabelece o regime de colaboração entre os entes tentando diminuir as

¹³ Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=218699>. Acesso em: jan. de 2015.

desigualdades regionais, espera-se que suas ações possam trazer melhorias para a educação e, conseqüentemente, o aumento do Ideb. Essa relação entre a implementação das ações do PAR e os resultados do Ideb será analisada no Capítulo III.

2.4.3 Processo para a elaboração do Plano de Ações Articuladas

A adesão ao Plano de Metas no comprometimento pela busca de melhoria do Ideb e elaboração do PAR são exigências legais previstas no art. 8º, §5º do Decreto 6.094/2007 para recebimento do apoio técnico e financeiro da União. Para tanto, algumas condições foram colocadas para o recebimento do apoio; dentre elas:

- I – elaborar e enviar, no prazo estabelecido pelo MEC, as informações prévias com a visão local das ações que possam contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica;
- II – receber a consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação de seu dirigente municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil e organizada, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR);
- III – garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, o que deverá ser realizado pelo Comitê Local do Compromisso, conforme diretriz estabelecida no art. 2º do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007, art. 4º §1º).

As orientações do MEC (BRASIL, 2007) estabelecem outros procedimentos além dos citados, e que juntos devem ser assim elaborados:

- Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- Compor um equipe local para elaborar o planejamento;
- Fazer uma análise das informações disponibilizadas pelo MEC/INEP sobre os dados educacionais com as respectivas metas a atingir;
- Elaborar o diagnóstico da situação educacional do município por meio do instrumento disponibilizado pelo governo de acordo com as dimensões, áreas e indicadores;
- Fazer um levantamento dos indicadores com baixa pontuação;
- Elaborar o PAR de acordo com os indicadores com baixa pontuação.

A adesão do município ao "compromisso" se efetivará com a assinatura do Termo de Cooperação assinado pelo gestor municipal – prefeito que, em contrapartida, receberá apoio técnico e financeiro do MEC, privilegiando as diretrizes estabelecidas no Plano de Metas.

Sendo a educação entendida como um direito social, a participação da sociedade civil no acompanhamento das metas do Ideb, integra às diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Sendo assim, o PAR deve ser elaborado a partir do diagnóstico sobre a situação educacional do município realizado pela equipe técnica da Secretaria de Educação e acompanhado pelo Comitê local, criado conforme especificado no Decreto 6.094 de 2007, art. 2º .

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007).

A criação do Comitê local no entendimento do MEC é uma forma de envolver a sociedade civil na busca pela melhoria da educação e acompanhamento das metas descritas no Ideb. Após a adesão e criação de uma equipe local, os dados educacionais acompanhados de informações – elaborados pelo Inep indicando a meta a atingir e o tempo para cumpri-la , são enviados aos municípios (BRASIL, 2007).

A realização do planejamento educacional pelos municípios por meio do PAR, juntamente com a representação no Comitê Estratégico nas ações do PAR e com a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para negociações federativas, podem representar o início de uma participação mais ativa da gestão local na discussão das suas demandas e prioridades educacionais.

A partir do diagnóstico serão propostas ações que resultarão no PAR. Este deve ser elaborado a partir de uma ampla discussão da equipe técnica local, preferencialmente constituída por:

[...] dirigente municipal de educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver) (BRASIL, 2008a, p. 02).

O MEC colocou à disposição dos municípios o PAR como instrumento de planejamento das ações, que devem ser realizadas por meio de um sistema de informática denominado Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), no qual se poderá realizar o acompanhamento das ações. O acesso ao sistema deve ser solicitado pelo dirigente municipal de educação que poderá indicar mais outras duas pessoas, no caso, o prefeito e um técnico da Secretaria de Educação.

Conforme estabelece o Decreto nº 6.094/2007, o apoio será orientado em quatro dimensões (BRASIL, 2007, art. 8º, §3). Estas dimensões se subdividem em áreas de atuação que, por sua vez, possuem indicadores que explicitam as metas a serem atingidas. Dentre os indicadores, a equipe local escolhe as ações consideradas que serão necessárias à melhoria da educação em âmbito local.

A avaliação feita pela equipe local a partir das discussões realizadas, dados e informações levantadas e selecionadas, serão pontuadas com notas no valor de 1 a 4 e de acordo com os indicadores propostos.

Quadro 5 - Critérios de pontuação para realização do diagnóstico do PAR

Critérios de Pontuação	Descrição do critério
Critério de Pontuação 1	A descrição aponta para uma situação crítica. O município precisará implementar um conjunto de ações imediatas (que no PAR chamam-se “subações”) para melhorar os resultados do indicador
Critério de Pontuação 2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos. Em geral o município precisará implementar um conjunto de ações (que no PAR chamam-se “subações”) para melhorar os resultados do indicador
Critério de Pontuação 3	A descrição aponta para uma situação que apresenta mais aspectos positivos do que negativos, significando que o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho no indicador em questão
Critério de Pontuação 4	A descrição aponta para uma situação positiva
Opção “Não se aplica”	Deve ser selecionada somente quando não há possibilidade de registro, uma vez que o município não tem ações no âmbito daquele indicador

Fonte: MEC (2013) ¹⁴.

¹⁴ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf>. Acesso em: ago. de 2013.

Um dos pontos principais do PAR enquanto instrumento de gestão, está na possibilidade do município fazer seu planejamento conforme suas demandas educacionais.

A descentralização do planejamento, com abertura para participação dos governos locais nas decisões, significaria melhores condições de governabilidade com maiores flexibilidades para adaptações e atendimento das necessidades locais (GENTILINI, 1999). Assim esclarece este autor:

A descentralização no sentido dos níveis regional e local, permitiria aos funcionários desagregar os planos, projetos e programas como produtos do planejamento ajustando-os às necessidades de regiões e 'grupos heterogêneos', reduzindo, ao mesmo tempo, os enormes gastos burocráticos com o nível central" (Ibid., p.134).

Conforme Ferreira e Fonseca (2013), há argumentos em favor da descentralização que afirmavam o seu caráter inovador, capaz de expressar autonomia e transferência de poder da autoridade federal para os outros entes federados. No entanto, há argumentos contrários que afirmam que a descentralização "apenas transferia para as administrações locais as responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central, que continuaria dono do poder decisório e controlador" (Ibid., p. 284).

A metodologia apresentada pelo MEC da descentralização do planejamento por meio do PAR, leva a questionar sobre a autonomia do município no seu planejamento e implementação das ações, uma vez que as ações já estão determinadas no Simec e já pré-definidas pelo MEC, cabendo à equipe local escolher dentre essas ações já propostas as que mais se aproximam para se atingir a qualidade da educação almejada no Ideb. Nesse caso, não é facultado ao município, a escolha de outras ações fora do Simec de acordo com o seu contexto educacional – situação essa, que pode favorecer ao centralismo do planejamento das políticas educacionais por parte do governo federal. Da mesma forma, cabe verificar se o município possui condições técnicas e financeiras para implementar seus projetos e programas planejados no PAR.

Diante do estudo desenvolvido nos capítulos 1 e 2 deste trabalho, o terceiro capítulo busca analisar a efetivação do planejamento e a implementação das ações do PAR (2007-2010) nos quatro municípios selecionados para esta pesquisa.

CAPÍTULO III

PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NOS MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSEENSES

Neste terceiro capítulo, o objetivo é analisar o Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã, com foco no planejamento e implementação das suas ações em atendimento ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Inicialmente, o objetivo foi caracterizar os municípios pesquisados e contextualizar o cenário educacional no período pesquisado, a fim de compreender a elaboração do diagnóstico e as escolhas das ações planejadas no PAR 2007-2010 feitas pelos gestores educacionais. Em seguida, foi analisada a Síntese da Dimensão do PAR 2007-2010 e os recursos disponibilizados pelo FNDE para implementação dos programas educacionais, com o intuito de verificar o alinhamento das políticas em âmbitos federal e municipal, no processo de descentralização da gestão educacional em atendimento às demandas educacionais do município.

Apresenta-se também o quantitativo das ações planejadas e implementadas da Síntese do PAR de cada município como forma de compreender a autonomia do município no planejamento e implementação das políticas educacionais. Por fim, apresenta-se as alterações no Ideb desde a criação do PAR em 2007 verificando o entendimento dos gestores educacionais, quanto as possíveis contribuições do PAR para melhoria da educação nesses municípios.

Para esta análise é importante a discussão sobre as categorias que envolvem o estudo da descentralização da gestão educacional, o regime de colaboração entre os entes federados,

a autonomia dos municípios no planejamento e a implementação das políticas educacionais.

3.1 Contextualização da educação e caracterização dos municípios

Os municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã estão localizados no estado de Mato Grosso do Sul. Esse estado foi criado em 11 de outubro de 1977 e pertence à região Centro-Oeste do Brasil. De acordo com o IBGE, possuía em 2014, uma população de 2.619.657 habitantes (BRASIL, 2010a). Após o estado passar pela Guerra do Paraguai, no então estado de Mato Grosso, iniciou-se o processo de migração com o desenvolvimento da pecuária e do comércio internacional. O desenvolvimento econômico baseava-se predominantemente na agropecuária, mantendo-se assim até os dias atuais, com sua economia baseada principalmente na produção rural. Atualmente possui um dos maiores rebanhos bovinos do país.

Mapa 1 - Localização dos municípios em Mato Grosso do Sul



Fonte: Mapas (2015)¹⁵.

Para caracterização dos municípios pesquisados, foram utilizadas as bases de dados do

¹⁵ Disponível em: <<http://geogeral.com/h/m/b/brms.htm>>. Acesso em: jan. de 2015.

IBGE, INEP/MEC, FNDE e PNUD referentes aos indicadores demográficos (população), educacionais (número de matrículas, Ideb e recursos), e de desenvolvimento humano (índice municipal), conforme o Quadro 6:

Quadro 6 - Caracterização dos municípios

Critério	Município	População Estimada em 2007/IBGE	IDEB em 2007 5ºano	IDEB em 2007 9ºano	IDH-M 2000 e 2013	Recursos do FNDE 2008/2011
Abaixo de 50 mil habitantes (aproximadamente)	Ponta Porã	72.207 habitantes	4,0	3,7	0,600 0,701	10.935.333,90
Abaixo de 50 mil habitantes	Coxim	31.816 habitantes	3,4	3,3	0,607 0,703	5.677.899,48
Acima de 50 mil habitantes	Corumbá	96.373 habitantes	3,4	3,0	0,584 0,700	14.549.036,44
Acima de 50 mil habitantes	Dourados	181.869 habitantes	4,1	3,5	0,636 0,747	17.657.100,00

Fontes: IBGE (2010)¹⁶; INEP/MEC (2007)¹⁷; PNUD (2013)¹⁸; FNDE (2008-2011)¹⁹.

Verifica-se que em 2007 todos os quatro municípios se encontravam com o Ideb do 9º ano abaixo da média nacional que era de aproximadamente em 4,0 (CAMINI, 2009); e Corumbá e Coxim abaixo da média nacional no 5º ano. Em relação aos recursos enviados pelo FNDE para programas educacionais no período de 2008 a 2011, Dourados foi o que recebeu o maior valor e Coxim o menor valor. Interessante observar que Coxim, apesar de ser o município menos populoso, ter o menor Ideb no 5º ano e o segundo menor no 9º ano, não é o município com menor IDH-M; como também não foi o município que recebeu mais recursos do FNDE. Da mesma forma, Dourados foi o município que mais recebeu recursos do FNDE e é o mais populoso, com o maior IDH-M, maior Ideb no 5ºano e segundo maior no 9º ano.

¹⁶ Disponível em: <www.ibge.br>. Acesso em: mar. de 2013.

¹⁷ Os dados sobre o Ideb se referem ao observado e ao período de início da pesquisa-2007. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: mar. de 2013.

¹⁸ Atlas de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em: mar. de 2013.

¹⁹ Os recursos são referentes ao período de 2008 a 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: mar. de 2013.

Em 2014, a população de Ponta Porã, de acordo com o IBGE, era de 85.251 habitantes (BRASIL, 2010a). Tornou-se município em de 18 de julho de 1912 pela Lei nº 617. Em 2007 contava com mais dois distritos: Cabeceira de Apa e Sanga Puitã. É um município do oeste do estado, faz divisa com os municípios de Antônio João, Bela Vista, Jardim, Guia Lopes da Laguna, Aral Moreira, Laguna Carapã, Dourados, Maracaju e Pedro Juan na fronteira com o Paraguai. Sua principal atividade econômica está na criação de rebanhos, agricultura e comércio. A posição geográfica possibilita não somente boas relações comerciais com o Paraguai e com Dourados, mas também uma troca cultural e social consolidando a diversidade cultural na região (BRASIL, 2010a).

Em relação às redes de ensino²⁰, Ponta Porã possuía em 2007, na educação infantil, o menor número de alunos em comparação ao ensino fundamental e médio. Em 2012, apesar da educação infantil continuar com um número menor de matrículas, foi o nível de ensino que teve o maior percentual de crescimento – 24%. O ensino fundamental cresceu 5%, enquanto o ensino médio teve uma regressão de -3% (BRASIL, 2013b).

Coxim, de acordo com os dados do IBGE, tinha uma população em 2014 de 33.045 habitantes. É um município situado na região norte do Estado. Fundado em 11 de abril de 1898, seu território abrange os distritos de Jauru, São Romão e Taquari; e como municípios limítrofes tem Corumbá, Sonora, Pedro Gomes, Alcínópolis, Camapuã, São Gabriel do Oeste e Rio Verde de Mato Grosso. Coxim é conhecida como a "Capital do Peixe" e está situada na borda setentrional da Bacia do Alto Paraguai, é considerada um dos principais pontos de pesca do país (BRASIL, 2010a).

O maior número de matrículas dos níveis de ensino em 2007 foi do ensino fundamental, seguido do ensino médio e infantil. No entanto, os dados evidenciam que em 2012 somente a educação infantil aumentou o número de matrículas com um percentual de 22,15%. O ensino fundamental decresceu em -17% e ensino médio também decresceu em -22% (BRASIL, 2013b).

Conforme os dados do IBGE, Corumbá possuía em 2014 uma população de 108.010

²⁰ Os dados referentes ao número de matrículas para todos os municípios se encontram disponíveis em: <http://inepdata.inep.gov.br/analytics/> e foram considerados conforme os critérios do site descritos a seguir:

1) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula. 2) O mesmo aluno pode estudar em mais de uma UF. 3) Ensino Fundamental: inclui matrículas das turmas do ensino fundamental de 8 e 9 anos. 4) Ensino Médio Total: inclui matrículas do normal/magistério e integrado à educação profissional. 5) Não inclui alunos de turmas de atendimento complementar (AC) e atendimento educacional especializado (AEE). As turmas AEE foram coletadas a partir do censo escolar 2009. 6) Inclui matrículas na educação infantil – unificada, na educação infantil e ensino fundamental multietapa, no ensino fundamental 8 anos – multi, ensino fundamental de 8 anos – correção de fluxo, ensino fundamental de 9 anos – multi, ensino fundamental de 9 anos – correção de fluxo e ensino fundamental de 8 e 9 anos – multi.

habitantes. Localiza-se no noroeste do estado, faz fronteira com a Bolívia e Paraguai, e no Brasil com os municípios de Porto Murtinho, Aquidauana, Miranda, Sonora, Coxim, Rio Verde do Mato Grosso do Sul. Por possuir 60% do seu território ocupado por pantanal, o município ficou conhecido como a "Capital do Pantanal", mas também é conhecido como cidade branca pelo seu solo rico em calcário. Foi reconhecido com município em 1878 pela Lei Provincial nº 525. Sua principal fonte econômica, a partir do século XX, deslocou-se do comércio para a exploração mineral e as atividades rurais, como a agropecuária (BRASIL, 2010a).

O número de matrículas em 2007 do ensino fundamental era bem superior à educação infantil e ensino médio. Em 2012 o número de matrículas da educação infantil cresceu 2,61% e do ensino médio 9%, enquanto o ensino fundamental decresceu -12% (BRASIL, 2013b).

Dourados está localizado ao sul do estado, faz fronteira com os municípios de Itaporã, Douradina, Maracaju, Rio Brilhante, Ponta Porã, Laguna Carapã, Caarapó, Fátima do Sul e Deodápolis. Em 2014, possuía uma população de 210.218 habitantes. Foi elevado à categoria de município em 1935 pelo Decreto nº 30. Por sua privilegiada localização é conhecido como "Portal do Mercosul". Possui um importante polo regional agropecuário e de serviços. (BRASIL, 2010a). O nível de ensino com o maior número de alunos em 2007 era do ensino fundamental, seguido do ensino médio e da educação infantil. Em 2012, o crescimento no número de matrículas mais significativo foi do ensino médio com um aumento de 11%, seguido da educação infantil com 8%. O ensino fundamental não apresentou crescimento significativo nesse período (BRASIL, 2013b).

3.2 O Plano de Ações Articuladas no planejamento municipal

Assim que o PAR foi oficializado pelo Decreto 6.094 de 2007 como instrumento de planejamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os gestores educacionais começaram a se mobilizar com o intuito de conhecer o PDE e como seria sua implementação no município. Os desafios seriam grandes nesse processo, pois os entes federativos tinham um compromisso com a melhoria da qualidade da educação no alcance das metas que esse programa almejava, exigindo dos gestores educacionais o conhecimento sobre planejamento e sobre a sua realidade educacional local. Dessa forma, com o objetivo de analisar como foi o processo de planejamento do PAR 2007-2010 e a implementação das suas ações, buscamos ouvir os gestores educacionais das secretarias municipais de educação quanto aos percalços encontrados na sua efetivação e sugestões para melhoria do

planejamento no município.

Para melhor compreender a execução do PAR no contexto em que foi planejado, utilizou-se como referência os dados disponibilizados nos sites do MEC e FNDE, o questionário sobre a implementação das ações, além de entrevista semiestruturada, uma vez que esta permite conhecer a realidade de acordo com as percepções dos gestores educacionais locais. Para tanto, foram entrevistados os gestores responsáveis pelo PAR 2007-2010 nas Secretarias de Educação dos quatro municípios selecionados para esta pesquisa, e também uma professora que trabalhou no planejamento do PAR 2007-2010.

Os critérios para escolha dos municípios seguiram a pesquisa maior realizada em rede, na qual este estudo está inserido, sendo: o Ideb igual ou abaixo da média nacional²¹ em 2007²², e o número de habitantes conforme especificados no Quadro 6.

3.2.1 Adesão e elaboração do diagnóstico educacional dos municípios

Como vimos no capítulo anterior, o PAR abrange etapas que vão desde a adesão ao compromisso pela melhoria da educação, ao monitoramento das ações. Em âmbito nacional, a responsabilidade por sua coordenação se divide entre os seguintes órgãos:

1. O Ministério da Educação (MEC), por intermédio de cada Secretaria-fim, responsável pela formulação das políticas e diretrizes no âmbito da Educação Básica e pelo monitoramento e pela avaliação do Plano, diretamente ou por delegação.
2. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização da aplicação dos recursos e cooperação técnica.
3. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP: responsável pela apuração, pelo cálculo e pela manutenção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
4. A Comissão Técnica, responsável pela aprovação do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos entes federados, pelo acompanhamento da execução do Plano de Metas e pelo cumprimento das metas fixadas. (CAMINI, 2009, p. 149).

Conforme o art.5º inciso I, da Resolução nº 29 do FNDE de 2007, a Comissão Técnica (CT) formada no governo federal é responsável pela aprovação do PAR dos entes federativos,

²¹ A Resolução do CD/FNDE nº 29/2007, estabelece os critérios, parâmetros e procedimentos quanto à operacionalização da assistência financeira no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, cujos municípios prioritários, com o Ideb abaixo da média nacional. De acordo com Camini (2009), em 2007 a média nacional se encontrava aproximadamente em 4,0 (CAMINI, 2009, p. 123).

²² Todos os dados dos municípios são referentes ao período do objeto da pesquisa: PAR de 2007-2010.

pelo acompanhamento da execução e pelo cumprimento das metas fixadas no Ideb (BRASIL, 2007d). Esta CT deve ter, segundo a respectiva Resolução, um representante da Secretaria de Educação Básica, do Fundo Nacional de Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Secretaria de Educação Especial e Secretaria de Educação à Distância.

Para que o município receba o auxílio técnico e financeiro do MEC, inicialmente deve aderir, de forma voluntária, ao Plano de Metas Todos pela Educação, assinando o Termo de Compromisso pela melhoria da qualidade educacional. Nesse sentido, todos os municípios pesquisados assinaram o Termo e solicitaram aos gestores educacionais locais que elaborassem um planejamento para cumprimento do compromisso.

De acordo com os resultados das pesquisas desenvolvidas em 2009, Amorim (2011) esclarece que a primeira fase do processo de implantação do PAR apresentou algumas dificuldades, uma vez que algumas secretarias aceitaram e aderiram ao Compromisso, mas outras tiveram resistências ao novo Plano; como por exemplo, Dourados e Ponta Porã. Dentre estas dificuldades, a autora esclarece que em Dourados exista uma falta de consenso sobre a importância da implantação do PAR pois os gestores consideravam que o município já estava avançado em planejamentos e projetos (AMORIM, 2011).

Da mesma forma, algumas dificuldades foram encontradas na elaboração do diagnóstico e definição das ações, já que todos os quatro municípios tiveram um tempo restrito para tal tarefa com a participação de "pequenos grupos de técnicos das Secretarias de Educação"(OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2013, p. 139).

Em Corumbá, quem responde a entrevista e o questionário dessa pesquisa é a prof.^a Luciana Moreira Ligier que atualmente é Supervisora de Projetos e Convênios da Secretaria de Educação e participou da elaboração do PAR de 2007-2010. Segundo a professora, o processo de informação sobre o Plano de Metas e o PAR de 2007 se deu de forma tranquila nesse município porque a Secretaria de Educação de Corumbá enviou para Campo Grande uma equipe que recebeu as orientações do MEC.

Segundo a gestora, a elaboração do PAR em Corumbá contou com a colaboração dos gerentes do planejamento e avaliação, políticas educacionais, financeiro e funcionários da Secretaria. Cada um, na sua área, fez um levantamento do que precisavam para elaborar o planejamento. Por ser o primeiro PAR, os gestores não tinham noção do quanto pedir e como pedir. O conhecimento sobre planejamento foi fundamental para se conseguir apoio do MEC, pois *"a gente foi percebendo que os planos bem feitos, bem colocados, bem elaborados, bem explicados, eles eram os primeiros a serem atendidos"* (Gestora de Corumbá).

Quanto ao tempo de realização do diagnóstico, a gestora disse que devido às dificuldades de preencher a dimensão da infraestrutura, o MEC ofereceu sessenta dias para fazer o diagnóstico e planejamento:

Ele (Governo federal) deu uma média de sessenta dias e depois ampliou o prazo em mais trinta dias porque vários municípios começaram a ligar com a problemas; como por exemplo, na infraestrutura, que é o calcanhar de Aquiles de muitas secretarias. Tem secretaria que não conta com um engenheiro. Nós agora temos dois engenheiros e então ele deu um prazo bem razoável, e até muito bom para a gente postar todas as ações (Gestora de Corumbá).

A Gestora de Corumbá não sabe dizer qual foi o motivo que levou a Secretaria naquele período a aderir ao PAR, mas acredita que tenha sido a possibilidade de melhoria da infraestrutura.

Em Coxim, a entrevista e o questionário foram respondidos pela Secretária de Educação professora Simone Beatriz Gonçalves. A Secretária diz que os motivos que levaram este município a participar do PAR, foram a possibilidade de parcerias e o apoio financeiro do MEC.

Em Dourados, como fonte de informações para essa pesquisa, o questionário sobre a implementações das ações do PAR foi respondido pelo prof. Sidiclei Roque Deparis, que atualmente trabalha como Gestor de Projetos da Secretaria de Educação, e a entrevista semiestruturada foi realizada com a prof.^a Shirley Saraiva Viana que trabalhou na Secretaria de Educação no período de 2000-2009 nas seguintes funções: Coordenadora do Bolsa Escola, Assessora de Gabinete, e depois como responsável por todos os projetos da secretaria de educação. Atualmente é professora da rede municipal de Dourados.

Segundo a gestora de Dourados, no primeiro momento dessa política, o MEC ofereceu algumas orientações iniciais sobre o que consistia o PAR, seus objetivos e a metodologia. No entanto, confirma a pesquisa de Amorim (2011), quando diz que a pouca informação gerou uma certa insegurança nos gestores educacionais quanto à adesão ao Plano de Metas e ao PAR (AMORIM, 2011).

Conforme a gestora, a aceitação do PAR em Dourados foi principalmente pelas parcerias do município com o MEC, com a iniciativa privada e pelos recursos financeiros que seriam disponibilizados com essas parcerias. A professora considerou que apesar da Secretaria já estar avançada em seus programas e projetos educacionais e ter muitas parcerias com deputados que mandavam recursos para salas de informática, para bibliotecas, abertura

de quadras, construção de banheiro em quadras; o PAR viria aumentar ainda mais as parcerias, considerando positiva a iniciativa dessa política pela possibilidade de mais recursos.

Em Ponta Porã, o questionário e a entrevista foram respondidos pelo prof. Evaldo Rodrigo Werckelin, que exerce atualmente o cargo de Gerente Financeiro do PAR na Secretaria de Educação. Na elaboração do PAR em 2007 era professor da rede municipal e participou de reuniões sobre o planejamento das suas ações.

Quanto ao entendimento dos gestores de Ponta Porã sobre o que consiste o PAR, a pesquisa de Amorim (2011) revela que apesar desse município ter tido na época, a presença de dois técnicos do MEC e terem sido orientados sobre o PAR, a responsável pelo planejamento não conseguia perceber a diferença entre o PDE-escola que estava em vigor desde 1998 e o PDE lançado em 2007. Ainda hoje, existe a falta de conhecimento sobre o significado do PAR como um novo instrumento de planejamento. Após sete anos da sua criação, os gestores de Dourados e Ponta Porã, entendem que o PAR é apenas uma ampliação e aperfeiçoamento do PDE-escola e do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES).

O gestor de Ponta Porã afirma saber da existência do Termo de Compromisso, mas não leu o documento; e assim como nos demais municípios, o financiamento foi o principal motivo para aderirem ao Plano de Metas em 2007.

Observa-se também que as parcerias para aumentar os recursos, foram motivações para estes municípios aderirem ao PAR. Segundo a gestora da secretaria de Dourados, as parcerias do município com o governo federal, assim como as parcerias público/privada antes do PAR, possibilitaram que uma maior quantidade de alunos participassem das atividades de contraturno. Os convênios se davam de maneira diversificada, mas na sua maioria a iniciativa privada participava com a estrutura física, e a prefeitura com a formação. Acredita a gestora que atualmente as parcerias público-privada estão diminuindo e que o município perdeu recursos com isso.

3.2.2 Constituição do Comitê Local do PAR e elaboração do diagnóstico local

Após a adesão ao compromisso, os municípios deveriam constituir um Comitê Local (CL)²³ que será "encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb". A participação de vários atores no CL é estabelecida na diretriz XXVIII

²³ O nome deste comitê se diferencia nos quatro municípios, mas para este trabalho adotaremos o nome de Comitê Local (CL), conforme estabelece a diretriz XXVIII do artigo 2º do Decreto nº 6.094 de 2007.

do artigo 2º do Decreto que nº 6.094 de 2007:

Organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb (BRASIL, 2007, Art. 2º, XVII).

A gestão da educação foi muito discutida nos anos de 1980 e ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988 com a valorização da gestão democrática (BRASIL, 1988, Art. 206, VI). Mesmo com a previsão legal da participação da sociedade civil na elaboração do PAR estabelecida pelo Decreto 6.094, podemos perceber que em Corumbá a gestão democrática na elaboração do PAR não se materializa pelo fato da elaboração do diagnóstico e do planejamento terem sido realizados sem a participação da comunidade. Em Dourados e Coxim, ocorreu uma consulta aos professores, diretores e coordenadores das escolas sobre as suas demandas. E em Ponta Porã, foram realizadas reuniões com os professores das redes de educação e com a comunidade.

No município de Corumbá o CL (ANEXO II) foi criado no dia 02/10/2007 em uma reunião com os representantes da sociedade civil; dentre eles, representantes de bairros da área urbana e rural, da Polícia Militar, do Banco do Brasil, da Guarda Municipal, da Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul (CASSEMS); e com representantes da área da educação como professores de Educação Física da rede de ensino, diretor de escola estadual, representantes das escolas municipais, do Conselho Municipal de Educação (CME) e Coordenação Pedagógica do Município. Nessa reunião, foi constituído o CL formado pelo Gerente de políticas educacionais da Secretaria de Educação, pelo Chefe de gabinete e um Supervisor. A Equipe Técnica responsável pela elaboração do PAR foi formada por dois Técnicos do Núcleo de Educação e o Gerente de Políticas (ANEXO III).

Para realização do diagnóstico de Corumbá, os gestores fizeram reuniões com as diversas áreas da Secretaria e utilizaram os dados que a Secretaria de Educação já dispunha:

A gente tinha alguns dados em mãos, necessidades da nossa região, como a parte de infraestrutura de uma escola, de um centro de educação infantil. A gente já tinha esses levantamentos, mas também pelo conhecimento técnico de pessoas que já estavam aqui, que tinham um certo conhecimento de educação, então foi feito nesse sentido. Não vou dizer que estavam todos os dados, a gente pegou tudo o que era possível. Mas alguns dados foram levantados para fazer essas escolhas. Mas foi feita essa reunião entre os técnicos da Secretaria para pontuar (Gestora de Corumbá).

A Secretária de Educação de Coxim, afirma que apesar de não ter se constituído um CL, o PAR foi elaborado por meio de estudos e de reuniões realizadas com a participação dos diretores, professores, gestores da educação e com a comunidade local.

Em Dourados, o CL foi formado por um representante do CME, dois Técnicos da Equipe Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, um Gestor Escolar, um representante de pais, um dos Conselhos Escolares, duas professoras da rede escolar, dois técnicos da Equipe Administrativa da Secretaria Municipal de Educação e uma professora da equipe de Programas da SME (ANEXO IV).

De acordo com a gestora de Dourados, participante deste comitê à época, o CL foi criado para realizar o diagnóstico e planejamento PAR em quinze dias. Apesar do pouco tempo, o CL criou uma equipe que foi até as escolas municipais e estaduais para fazer o levantamento das demandas educacionais para depois planejarem as ações do PAR. Segundo a gestora, este município teve o processo facilitado por dois motivos: primeiro pela experiência dos integrantes do CL em planejamento e o segundo pela criação de um escritório de projetos pelo Secretário de Educação na época.

Da mesma forma, segundo o gestor de Ponta Porã, foram realizadas reuniões com a comunidade e nas escolas para fazer o diagnóstico e elaborar o PAR, mas não se tem registro da constituição e dos integrantes da CL:

Tinham que fazer um diagnóstico da situação de toda rede municipal e esse diagnóstico na época foi feito com reuniões nas comunidades, então a primeira tomada de dados, a primeira coleta de dados foi com reuniões nas comunidades, isso porque eu era professor de uma escola municipal e estava lá, participei de uma dessas reuniões. [...] Então, foi feito um questionário bem grande e como as comunidades eram muito grandes eles dividiram por turma. Então cada turma de alunos foi com os pais na escola, aí foi feito a reunião falando da infraestrutura, da estrutura pedagógica. Todas estas dimensões foram diagnosticadas nessas reuniões em 2007 (Gestor de Ponta Porã).

O Comitê Local no Plano de Metas é uma forma de mobilizar a sociedade em prol da melhoria da qualidade educacional, mensurado pelo Ideb (BRASIL, 2007). Este CL se fundamenta na gestão participativa, principalmente pela presença dos diretores, coordenadores e professores das escolas da rede de ensino no planejamento e monitoramento do PAR.

3.2.3 O planejamento, acompanhamento e avaliação do PAR no Simec

Com o objetivo de monitorar as ações do MEC no PPA Foi criado um sistema de informática pelo governo federal denominado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). No entanto, com o significativo aumento de 58,5% dos recursos no orçamento da educação entre os anos de 2003 e 2007; bem como, a criação do PDE, exigiu-se uma reestruturação na organização e "desenvolvimento de novas ferramentas gerenciais, para o alcance da eficiência e eficácia das políticas que estavam sendo implementadas"²⁴. Assim, foi criado um sistema de monitoramento e avaliação denominado Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), disponibilizado às secretarias de educação dos municípios.

De acordo Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/MEC) do MEC, em 2005 foi criado o Simec como uma "ferramenta de planejamento e gestão de políticas educacionais, conferindo maior agilidade e racionalidade ao processo gerencial do Ministério"²⁵. Com o lançamento do PDE em 2007, teve início o Módulo de Monitoramento do PDE com o objetivo de "informar metas, orçamentos, prazos de implementação, além de anexar documentos, apontar eventuais problemas e restrições enfrentadas na implementação da atividade, e gerar relatórios"²⁶ para o FNDE e Inep. O "Módulo Plano de Ações Articuladas (PAR) - Plano de Metas" teve como objetivo agilizar e proporcionar maior transparência no apoio técnico e financeiro do MEC aos estados e municípios nos processos de planejamento e gestão das políticas e programas educacionais do governo federal.

O acesso ao Simec deve ser solicitado pelo secretário municipal de educação, sendo o acesso aos dados permitido somente ao prefeito e a mais uma pessoa indicada pelo dirigente; nesse caso, o técnico da Secretaria que ficará responsável pelo acompanhamento do PAR.

Uma das críticas feita pela gestora de Corumbá ao sistema é que além da rotatividade das pessoas que trabalham com o PAR, o sistema passa por mudanças sem o devido apoio técnico por parte do MEC, dificultando o monitoramento das ações implementadas e o registro dos dados. No PAR de 2011 foi possível fazer reuniões semestrais que incluíam o

²⁴ Ver documento sobre a criação do Simec pelo então Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO/MEC) do MEC, Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha. Disponível no site da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Site: <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=288>. Acesso em: jan. de 2015.

²⁵ Idem nota de rodapé n. 24.

²⁶ Idem nota de rodapé n. 24.

PAR na pauta as discussões sobre as ações, mas somente em 2013 o MEC abriu o sistema para se fazer uma reavaliação e realinhamento do planejamento conforme as demandas do município. Acredita a gestora ser este um dos avanços do PAR de 2011-2014 para se planejar a longo prazo, pois agora é possível dar continuidade ao que ainda não foi implementado.

Segundo a gestora de Corumbá o sistema melhorou muito. Hoje, por meio do PAR, é possível fazer um diagnóstico muito mais próximo da realidade local:

Em relação ao primeiro PAR, eu acho que a gente melhorou bastante, a gente pode entender realmente o que é necessário, o que é um diagnóstico. No primeiro PAR a gente pode ter cometido algumas falhas, porque o próprio sistema não nos permitia certas compreensões. Mas eu acho que agora nós temos condições de fazer diagnósticos da melhor forma possível, é realmente uma radiografia do que é a Secretaria de Educação, do que é o sistema educacional no município (Gestora de Corumbá).

Nesse sentido, podemos perceber que atualmente o PAR instrumentalizado pelo Simec, apresenta um caráter plurianual, no qual se observa a possibilidade da continuidade no planejamento da educação e uma maior autonomia dos municípios para planejar estrategicamente as ações que conduzirão à melhoria da educação em âmbito local. No entanto, o atendimento às especificidades do município é ainda uma dificuldade encontrada no PAR, pois mesmo contando com a ajuda de especialistas o sistema não tem a possibilidade de especificar os pedidos:

Por exemplo, questão de transporte, eu chamei a pessoa que é responsável pelo nosso setor de transporte que conhece. Ai ele me falou que precisava de lancha, mas se era lancha rápida, lancha grande, lancha média, eu não teria condições de dizer (Gestora de Corumbá).

Abrucio (2010), esclarece que a descentralização foi um dos principais pontos da Constituição Federal de 1988, quando proporcionou aos governos subnacionais mais recursos e poder. Esclarece ainda que "a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais eficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades" (Ibid., p. 46). Porém enfatiza a importância da capacidade administrativa para formular e implementar os programas governamentais, pois a baixa capacidade administrativa foi um dos pontos negativos na municipalização (Ibid., 2010).

Entende-se que se existe o interesse do governo federal de descentralizar as ações dando mais autonomia aos municípios no planejamento e implementação das políticas educacionais; seja igualmente necessário capacitar os gestores para trabalharem com as ferramentas disponibilizadas pela União. Caso contrário, a autonomia determinada constitucionalmente será em vão; pois, "a situação federativa do país mostra que muitos dependem de algum tipo de auxílio para ter o mínimo de autonomia" (Ibid., p. 47).

Relata a professora gestora de Corumbá, que a assistência técnica na parte da informática, foi ofertada pelos técnicos da própria Secretaria porque o MEC foi uma única vez em Campo Grande esclarecer sobre o Simec. O Ministério não ofereceu orientações sobre o sistema, tanto no PAR de 2007, como de 2011. A falta de treinamento e assistência técnica para trabalhar com o Simec são questões que devem ser pensados pelo MEC e as Secretarias de Educação, pois é uma crítica feita por todos os municípios da pesquisa.

Essa insatisfação quanto à falta de treinamento é também manifestada pela gestora de Coxim, que sugere que seja oferecido pelo MEC "*uma orientação e auxílio mais de perto ao novo responsável pelo PAR quando houver a mudança do técnico nos municípios*" (Gestora de Coxim).

Da mesma forma, a gestora de Dourados esclarece que os integrantes do CL apesar de terem recebido treinamento sobre a metodologia do sistema do MEC, eles tiveram facilidade porque já trabalhavam com o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES). Quanto à metodologia, acredita que é muito fechada e acaba conduzindo às necessidades comuns em todos os municípios. Acredita que precisa ser mais flexibilizada:

Eu creio que o Simec poderia ter uma flexibilização maior, porque tem coisas que são bem específicas de cada município. Quando você faz o levantamento de dados, o diagnóstico, em determinados momentos você cai nas especificidades. Você vê que tem municípios que tem realidades diferenciadas. Por exemplo, uma coisa que a gente detectou aqui, é que Dourados é uma cidade espalhada, então as escolas são longe, você tem que percorrer quilômetros e quilômetros com alunos da zona rural. Em termos de gestão isso tem um custo, então é uma especificidade do município, não são todos assim (Gestora de Dourados).

O gestor de Ponta Porã concorda que uma das dificuldades do PAR é trabalhar com o Simec e a rotatividade das pessoas para trabalharem com esse sistema. Acredita que não deveria ter apenas uma única pessoa responsável pelo sistema, mas que deveria se permitir o acesso de outras pessoas ao sistema para o acompanhamento da implementações das ações:

Uma coisa que eu acho interessante, é que todas as Secretarias deveriam ter, não uma pessoa que fosse responsável pelo PAR, eu acho que o PAR funcionaria melhor se toda a Secretaria tivesse um login de acesso ao sistema e cada setor ficasse responsável por todo acompanhamento das ações que competem aquele setor, aí eu acho que o PAR funcionaria melhor. Eu acho que na verdade essa é principal falha do sistema, não ter esse acompanhamento de toda ação efetivada. Só eu tenho acesso porque eu trabalho com o PAR, e a professora Denise que é a Secretária de Educação. Na verdade a gente usa o acesso dela, porque o sistema também não permite que se crie muitos acessos (Gestor de Ponta Porã).

Conforme prevê o inciso XXII do artigo 2º da Lei 6.094/2007, o PAR veio com a proposta de uma gestão participativa na rede de ensino (BRASIL, 2007). A Secretaria de Educação deve organizar um comitê local do compromisso para acompanhamento das metas do Ideb e que tenha a participação de "representantes das associações de empresários, dos trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público" (BRASIL, 2007, Art. 2º, inciso XXVIII).

No PAR de 2011, Ponta Porã e Corumbá, tiveram acesso ao sistema para avaliar e reorganizar o planejamento. O gestor de Ponta Porã acredita que o acompanhamento pode ser melhorado no sistema:

Eu acho que precisa ser melhorado a questão do acompanhamento das ações, ser distribuído por todos os setores da Secretaria por ordem de competência, e que a gente tivesse um feedback melhor, eu não sei como é lá no FNDE o acompanhamento deles, que eles fazem do PAR de cada município, porque são 'centenas/milhares' de municípios. Eu não sei como é que eles fazem, mas eu acho que é principalmente isso o que eu acho que tinha que melhorar; é o acesso das pessoas por ordem de competência de todos os setores e um feedback melhor do FNDE em relação a isso (Gestor de Ponta Porã).

Atualmente é possível fazer este acompanhamento do PAR no Simec somente pelo responsável do PAR na secretaria e por quem mais possuir a senha; no caso, as pessoas especificadas anteriormente. Da mesma forma, a gestora de Corumbá afirma que no PAR de 2007 somente foi possível ver algum acompanhamento a partir de 2008, no qual o sistema demonstrava somente o percentual de ações implementadas.

3.2.4 Síntese do Diagnóstico do PAR e financiamentos disponibilizados pelo FNDE aos municípios

Para verificar se ocorreu um alinhamento entre as políticas educacionais dos municípios com as políticas educacionais da União por meio do PAR, buscou-se primeiramente identificar quais dimensões foram priorizadas pelos gestores municipais por meio da Síntese do Diagnóstico e, posteriormente, quais foram os recursos disponibilizados pelo MEC para implementação dos programas educacionais.

Quanto à análise de recursos por meio do PAR, esta é relativamente recente, não contando ainda, com critérios pré-estabelecidos para coleta e análise dos mesmos. Dessa forma, para atingir o objetivo, primeiramente verificou-se o total de recursos enviados pelo FNDE para os programas educacionais e depois verificou-se dentre esses, quais os programas planejados no PAR pelos municípios e quais receberam recursos do FNDE.

A assistência financeira do FNDE ou da Secretaria de Educação destinada ao PAR, ocorrem por meio de programas e ações educacionais planejadas a partir de 2007 até 2010, determinado conforme a Resolução nº 46 do CD/FNDE (BRASIL, 2008). No entanto, considerando que os gestores educacionais dos municípios, tiveram um tempo para conhecimento e elaboração do PAR, nesse estudo, não foi considerado o primeiro ano da sua implementação - 2007- quanto ao recebimento de recursos financeiros do FNDE aos municípios, pois os mesmos ainda não haviam elaborado seus planejamentos.

Da mesma forma, consta no PAR de 2007-2010 dos respectivos municípios a previsão de recursos para o ano de 2011. Portanto, para se fazer um levantamento dos recursos disponibilizados pelo FNDE aos municípios para os programas educacionais, foi considerado o período de 2008 até 2011.

A opção pelos recursos disponibilizados pelo FNDE via administração municipal, se deve ao fato de ser esta a instituição responsável pelo recebimento e implementação dos programas e ações do PAR em estudo, e também pela inexistência de dados dos recursos repassados para o PAR 2007-2010 nesse período e da correspondente implementação das ações do PAR no Simec e nas Secretarias de Educação do municípios.

Como parte do preparo dos instrumentos e metodologia para coleta de dados referentes aos recursos financeiros, essa fase da pesquisa seguiu os seguintes procedimentos:

- Levantamento dos recursos financeiros feito com base nos dados disponíveis no site do FNDE que permitiu a comparação desses valores disponibilizados aos municípios com os programas educacionais que foram beneficiados.

- Para coleta dos dados foram levados em consideração os seguintes itens: valor do recurso, data do repasse e programa educacional beneficiado. Pode-se avaliar como satisfatória a utilização desse instrumento de pesquisa, uma vez que conseguiu atender à proposta de análise do atendimento financeiro do MEC aos municípios.
- Nas Tabelas dos recursos do FNDE e Dimensões do PAR 2007-2010 de cada município pesquisado, encontram-se os valores financeiros destinados por este órgão governamental a estas instituições administrativas locais – prefeituras, para implementação dos programas educacionais conforme as Dimensões do PAR.
- Os programas considerados como do PAR são os que constam do Documento "Guia de Programas que Constam no PAR - Documento complementar ao Guia Prático de Ações" (ANEXO I).

Para o levantamento das ações do Diagnóstico do PAR, esta pesquisa utilizou os dados disponibilizados no site do MEC no Relatório Público que consta das seguintes informações:

1. Síntese por indicador: resultado detalhado da realização do diagnóstico.
2. Síntese da dimensão: resultado quantitativo da realização do diagnóstico.
3. Síntese do PAR: apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município.
4. Termo de Cooperação: celebra o acordo entre a União e município na promoção de ações para melhoria do Ideb e apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação.
5. Liberação dos recursos: apresenta a liberação de recursos financeiros pelo FNDE.

Para conhecer as prioridades das dimensões nos quatro municípios de Mato Grosso do Sul para atendimento das demandas educacionais, optou-se por fazer inicialmente um levantamento dos dados da "Síntese da Dimensão do PAR"²⁷ na qual se tem o resultado quantitativo do diagnóstico realizado pelos quatro municípios de MS.

A pontuação dos indicadores, esclarecida no capítulo anterior, traz as indicações quanto ao recebimento de apoio para implementação das ações. As notas ficam assim estabelecidas:

- Ações definidas com notas 1 e 2 são as que contarão com o apoio do MEC
- Ações com nota 3 serão executadas diretamente pelo município
- Ações com notas 4 são as que não contam com formas definidas de apoio (CAMINI, 2009, p. 158).

²⁷ Dados disponíveis em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: jun. de 2014.

Na execução, em ambas as ações com pontuações 1 e 2, o município precisará fazer a implementação de subações, essas poderão ser executadas pelo município ou com o apoio técnico e financeiro do MEC (BRASIL, 2011).

Segundo orientações do MEC, cada indicador do PAR deve ser pontuado de acordo com as necessidades dos municípios considerando que somente as pontuações com notas 1 e 2 que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações de implementação pelo Ministério e que receberão apoio financeiro direto da União por meio do FNDE (BRASIL, 2011).

Portanto, para atingir a proposta de verificar o alinhamento das políticas da União e do município, nesse estudo, serão considerados os indicadores que tiveram notas 1 e 2 no diagnóstico e sua relação com o recursos destinados pelo FNDE. Destacamos, também, que os dados gerados na Síntese do Diagnóstico são próprios do Simec, e não dos municípios. O municípios enviam os dados para o MEC e o sistema gera os dados.

- **Síntese do Diagnóstico do PAR no município de Corumbá**

Tabela 3 - Síntese do Diagnóstico do PAR em Corumbá

Dimensão	Pontuação / Ação			
	Quantidade de ações com pontuação 4	Quantidade de ações com pontuação 3	Quantidade de ações com pontuação 2	Quantidade de ações com pontuação 1
1. Gestão Educacional	0	15	4	1
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	4	3	2	1
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	1	4	3	0
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	1	1	9	3
Total:	6	23	18	5

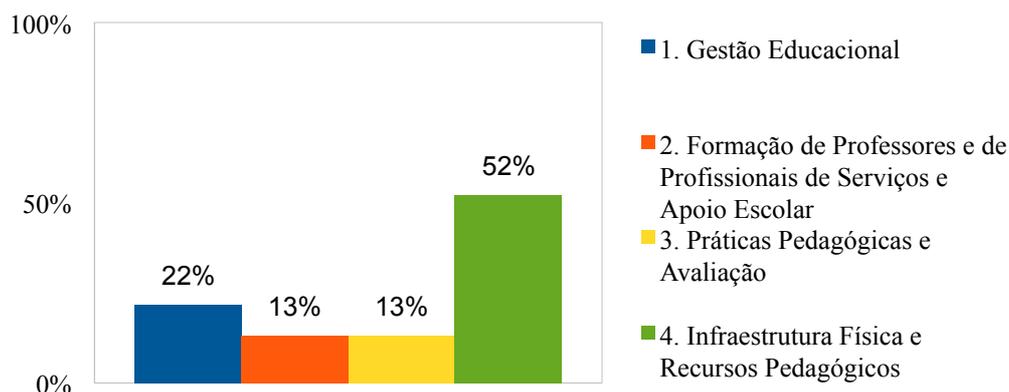
Fonte: MEC (2014)²⁸. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Em Corumbá, a Dimensão da Gestão Educacional foi a que mais teve ações; no entanto, a maioria das ações com nota 3. Esta nota é considerada como uma situação mais positiva que negativa. A Dimensão de Infraestrutura e Recursos Pedagógicos foi a segunda Dimensão com mais ações: 9 ações com nota 2, e 3 com nota 1, ambas consideradas prioritárias.

²⁸ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: jun. de 2014.

Dessa forma, analisando no Gráfico 1 as dimensões do PAR com mais notas 1 e 2, observa-se a priorização por este município pelas dimensões de Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos com 52% e Gestão Educacional com 22%.

Gráfico 1 - Percentual dos indicadores das dimensões do PAR de 2007-2010 no município de Corumbá que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico



Fonte: MEC (2011)²⁹.

A gestora de Corumbá, quando questionada sobre o conhecimento da pontuação dos indicadores do PAR e quais os critérios que foram utilizados na pontuação, respondeu que eles não foram informados sobre os critérios e que não sabia se no treinamento em Campo Grande foi passado, mas que depois perceberam que as notas 1 e 2 eram as que provavelmente seriam atendidas. Mesmo não tendo conhecimento dos valores das notas, por experiência anteriores em planejamento, os gestores sabiam que as ações mais prioritárias seriam as passíveis de receber recursos do governo federal.

A gestora informou que as notas foram dadas de acordo com o conhecimento que os técnicos da Secretaria de Educação tinham sobre a sua área educacional. Primeiramente, responderam individualmente o diagnóstico e depois no grupo determinaram as notas. Esclareceu ainda que a não priorização da dimensão de formação de professores se deu pelo fato desta já estar bem estruturada no município, e que a priorização pela Infraestrutura se deu pelo fato desta dimensão exigir um valor maior de recursos.

A dimensão da Gestão Educacional apesar de ser priorizada também com nota 2, apresentou na sua maioria ações com nota 3. Isso significa que quando se fez a opção para dar

²⁹ Dados disponíveis em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: jun. de 2014.

nota 3 à Dimensão da Gestão Educacional, optou-se também por deixar a implementação em âmbito municipal as quais não necessitariam de um dispêndio financeiro por parte do município.

• **Recursos financeiros destinados ao município de Corumbá no período de 2008 até 2011**

Na Tabela 4, verificam-se todos os recursos enviados pelo FNDE ao município de Corumbá no período de 2008 até 2011 para implementação dos programas educacionais.

Tabela 4 - Recursos do FNDE e Dimensões do PAR de 2007-2010 - Corumbá

Total dos recursos do FNDE para Corumbá nos anos de 2008/2009/2010/ 2011	Total do valor dos recursos somente para programas vinculados ao PAR 2007-2010	Dimensão 1 Gestão Educacional	Dimensão 2 Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar	Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 Infraestrutura e Recursos Pedagógicos
14.549.036,44	3.307.149,56	0,00	152.836,20	0,00	3.154.313,36
100%	23%		1%		21,7%

Fonte: FNDE (2015)³⁰. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Verifica-se que dos recursos destinados pelo FNDE para programas educacionais vinculados ao PAR, temos o percentual de 23%. Desse percentual, 21,7% foi para a dimensão de infraestrutura.

Na Tabela 5 verifica-se os programas educacionais vinculados ao PAR 2007-2010 que receberam recursos do FNDE para sua implementação conforme documento do MEC (ANEXO I).

³⁰ Dados disponíveis em: <[https:// www.fnnde.gov.br/](https://www.fnnde.gov.br/)>. Acesso em: jun. de 2014.

Tabela 5 - Recursos do FNDE para programas do PAR 2007-2010 - Corumbá

Programas do PAR	Dimensão			
	Dimensão 1 Gestão Educativa	Dimensão 2 Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 Infraestrutura e Recursos Pedagógicos
Educação Inclusiva		50.945,40		
Proinfância				700.000,00
Caminho da escola				341.946,00
Aquisição de ônibus				
Educação Inclusiva		50.945,40		
Formação de professores				
PAC II- Proinfância - construção de creches				797.936,89
PAC II- Quadras - construção de quadras poliesportivas				192.637,02
Mobiliário - PAR				506.013,45
Caminho da escola				
Aquisição de ônibus				615.780,00
Educação Inclusiva - municípios		50.945,40		
Total		152.836,20		3.154.313,36

Fonte: FNDE (2014)³¹. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Os dados indicam que ocorreu um alinhamento entre o diagnóstico do PAR na priorização da dimensão da Infraestrutura, com o maior envio de recursos do FNDE para essa dimensão. O Proinfância e a Implantação de Escolas para educação infantil foram os projetos mais beneficiados com recursos financeiros.

Como foi analisado no capítulo II, o Plano de Metas e o PAR procuram cumprir por meio do envio de recursos para implementação das ações, a agenda do PPA (2008-2011) do governo Lula que tinha como prioridade a "Agenda Social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)" (OLIVEIRA; SENNA, 2011, p. 4).

O PAC é um programa criado com o objetivo de promover o desenvolvimento do país conciliando a distribuição de renda e diminuição das desigualdades regionais. Na educação, este fato se relaciona à construção de unidades de educação infantil – Proinfância, quadras

³¹ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pls/simad /internet_fnde.liberacoes_01_pc>. Acesso em: jun. De 2014.

esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do PAC II. A priorização do governo federal pode ser confirmada pelo maior percentual de recursos destinados ao município para os programas que atendam as obras do Proinfância.

O que chama a atenção é que os dois programas que mais receberam recursos, são destinados a melhoria da infraestrutura da educação infantil. Dessa forma, sendo o PAR um planejamento que tem como objetivo a melhoria da educação mensurada pelo Ideb e este sendo avaliado no 5º e 9º ano do ensino fundamental, podemos perceber o caráter plurianual do PAR com metas a longo prazo, quando incentiva o crescimento e a melhoria da qualidade na educação infantil.

Da mesma forma, a priorização pela educação infantil pode ser justificada pela busca da efetivação da E.C n. 59 de 2009 que altera o artigo 208 da CF/1988 quanto a ampliação do ensino obrigatório exigindo a construção de mais escolas para educação infantil e creches:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2009, art. 1º).

Esse fato foi positivo, uma vez que aumentou o número de escolas e creches na educação infantil, conforme indica a Tabela 6.

Tabela 6 - Número de instituições na Educação Infantil em Corumbá

Anos de análise	Localização	Ed. Infantil Rede Municipal	
		Creche	Pré-escola
2007	Urbana e Rural	9	23
2008	Urbana e Rural	9	23
2009	Urbana e Rural	9	23
2010	Urbana e Rural	9	24
2011	Urbana e Rural	9	24
2012	Urbana e Rural	9	25

Fonte: INEP (2015)³². Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Da mesma forma, quando a União prioriza o envio de recursos financeiros para a dimensão que exige um valor maior de recursos para implementação das ações, podemos concordar com as palavras de Araujo (2010) esclarecendo que enquanto não se regulamenta o

³² Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inepdata>>. Acesso em: jan. de 2015.

regime de colaboração previsto no artigo 214 da Constituição Federal de 1988, o PAR pode ser considerado "erroneamente" como um regime de colaboração que procura, por meio do apoio financeiro, amenizar as diferenças e a competição erigida na federação brasileira em busca de recursos.

O Quadro 7 apresenta os programas que foram considerados na elaboração do PAR-2007 pelos gestores educacionais nas dimensões 1 e 4 priorizadas com notas 1 e 2.

Quadro 7 - Programas planejados no PAR 2007-2010 - Corumbá

Dimensões	Programas
1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Programa Mais Educação - Curso para Gestores Escolares Programa Com-Vida - Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola Programa Mais Educação - Curso para Equipe Escolar
4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional Laboratórios de Ciência Acessibilidade Programa de Formação Continuada Mídias na Educação Kit pedagógico Programa Escola Ativa

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora a partir dos dados da Síntese do PAR 2007-2010³³ planejada pelos gestores educacionais responsáveis pelo PAR.

Comparando os programas educacionais na Tabela 5 que receberam recursos do FNDE e os programas educacionais planejados no Quadro 7, verifica-se que nenhum programa educacional que foi planejado nas Dimensões 1 e 4 do PAR 2007-2010, recebeu recurso do FNDE. Portanto, pode-se inferir que nesse caso, não ocorreu um alinhamento entre as políticas do governo federal e municipal planejadas no PAR de Corumbá.

A gestora, esclarece que não conhecia os programas que poderiam receber recursos do FNDE:

"Pelo meu conhecimento, não se tinha conhecimento desses projetos. A gente fez pelo que a gente tinha de necessidade, pelo que a gente tinha conhecimento, e por aqueles poucos dados que eu falei para você. A gente não pegou tudo, mas um pouco dos dados que a gente tinha em mãos. Eu não tenho conhecimento dessa listagem e eu não me lembro de alguém ter falado nessa listagem de programas" (Gestora de Corumbá).

³³ Os dados da Síntese do PAR 2007-2010 foi disponibilizada no site do MEC em 2007.

Podemos observar que, mesmo os gestores não tendo conhecimento dos programas, a experiência com planejamento que estes já possuíam pode ter contribuído com o diagnóstico local feito da realidade conseguindo alinhar o diagnóstico do PAR à política do governo federal. No entanto, a falta de informações iniciais sobre o PAR pode ter influenciado na falta de alinhamento do planejamento do PAR com as políticas do governo federal.

Por outro lado, mesmo que exista a experiência no planejamento da educação, o conhecimento do Simec, parece ser fundamental para o recebimento de recursos enviados pela União. Segundo gestora de Corumbá, esse ainda é um processo difícil, pois eles não sabem quanto o governo federal está disposto a disponibilizar e nem para onde direcionar o pedido. Isso dificulta o planejamento orçamentário da Secretaria de Educação:

A gente fica de mãos atadas. Por exemplo, hoje, eu preciso estar fazendo pedido de carteiras, mas eu tenho uma meta de 5000 conjuntos solicitados. Ai eu gasto dinheiro de carteiras, mas amanhã pode ser que ele me libere. E ai? Eu não posso trocar o que eu pedi para o FNDE por outro material ou utensílios. Mas as vezes a gente não faz investimentos próprios porque a gente tem uma ação solicitada. Então se tivesse uma previsão de quanto teria disponível, 'olha eu tenho disponível 5 milhões, mas de pedidos para essa ação eu tenho 10 municípios que deu um total de 10 milhões'. Você já, mais ou menos, veria se é possível ou não (Gestora de Corumbá).

Ao que parece, os gestores municipais sentem dificuldades em realizar o planejamento financeiro das ações do PAR. Cabe assim questionar se este fato se justifica pelo não conhecimento dos gestores do planejamento orçamentário da União para cada município; ou pela rigidez do Simec; ou ainda, por falta de capacitação dos gestores para trabalhar com esse sistema.

Outra dificuldade relatada pela gestora de Corumbá no PAR de 2007 foi a prestação de contas. Ela não sabia diferenciar qual era o recurso do PAR e do PAC 2. Esclarece que hoje o sistema melhorou muito para prestação de contas, mas apesar das melhorias, o processo de acompanhamento da implementação das ações e dos recursos pelo técnico, ainda está difícil porque somente os projetos do PAR vêm em contas bancárias específicas. As demais ações do PAR que não estão especificadas no Simec para receber recursos do FNDE. Essas são controladas e completadas no sistema pelo técnico que faz um cruzamento de dados entre os recursos que a secretaria e a escola receberam e as ações do PAR.

As ações que são financiadas pelo FNDE, elas geralmente são ações coletivas, então a gente faz uma ação pra todas as escolas, então o dinheiro

não vai pra escola (não chega diretamente na escola) o dinheiro vai em uma conta da prefeitura e a gente compra o material da ação e repassa pra escola (Gestora de Corumbá).

O Simec atualmente disponibiliza duas abas no sistema: uma para a escola e outro para o PAR (ANEXO V). Os programas da escola são: PDE-escola, Escola Acessível, Mais Educação, Escola Aberta; e os programas do PAR são: Proinfância, Quadras na Escolas, Cursos de formação para Conselheiros Escolares, EJA Pronatec, EJA - Financiamento de novas turmas de Educação de Jovens e Adultos, Transporte Escolar Acessível; Atleta na Escola 2014, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e SINAFOR.

Alguns programas, como o Mais Educação, apesar de terem ações no PAR, não estão incluídos no Simec como programas do PAR, mas como programas da escola. O fato do PAR ter ações de contraturno subentende-se que esse dinheiro seja para o Mais Educação, mas se o gestor que coordena o PAR não fizer este lançamento, não constará para o MEC como uma ação desse respectivo programa. Assim, o Simec não possibilita verificar o que realmente está sendo investido financeiramente nas ações planejadas no PAR:

O Mais educação não é PAR. Nós temos um sistema maior, que é o Simec. Dentro dele tem várias abas, por exemplo aqui, tem a aba escola. Dentro da aba escola ele tem PTE escola, ele tem o Atleta na Escola, ele tem o Mais Cultura, ele tem o Mais Educação. Tudo isso é da escola, então esses valores vão direto pra escola. Eu sei porque a gente é o representante da educação e a gente consegue abrir abas, a gente não mexe no plano. Quando eles enviam para gente abrir ou não, se veio 20 mil, vai 20mil. Eu sei que eu tenho plano de ação, a gente pede pra escola imprimir o plano de ação, a escola imprime o plano pra gente para a gente ver no que vai gastar. Mas quando é que eu visualizo isso aqui? Quando ele vem prestar conta. Eles prestam conta, a gente tem o plano deles, que é gastar 20 mil. Eles tem que gastar mil com folha de sulfite, 5mil com isso e isso, e ai eles prestam conta. Mas esse dinheiro não vem pra cá, ele vai direto para a conta da escola (Gestora de Corumbá).

O outro fator, diz respeito ao monitoramento das ações do PAR. Para se ter esse controle dos recursos no Simec, a gestora faz todo mês um levantamento junto à gerência de recursos financeiros da secretaria e verifica quais os recursos que vieram e os que se relaciona com as ações do PAR. Esse é um procedimento específico de Corumbá, pois não existem normas, nem orientações do MEC a esse respeito. Assim explica a gestora que o Mais Educação e PDDE não entram no controle da União como ações financiáveis do PAR:

- Por exemplo, o Mais Educação para ações do PAR. O que o PAR tem ali? Tem umas ações que não são financiáveis. (Gestora de Corumbá)*
- E essa ação é você quem coloca no sistema? É uma ação do PAR ou não é? (Pesquisadora)*
- Não, o próprio sistema, o Simec, quando você entra, por exemplo, Atleta na Escola, vem 2 mil reais para a escola. Isso não entra no PAR como ação financiável, porque já está dentro do sistema. (Gestora de Corumbá)*
- E quando vem algum dinheiro do Mais Educação para alguma ação do PAR, a secretaria precisa abrir uma conta? (Pesquisadora)*
- Não, o dinheiro do Mais Educação ele vai direto para a escola. Ele não vem para a secretaria (Gestora de Corumbá).*

Para prestação de contas, os recursos do FNDE que são destinados para a escola vão direto para a escola, mas a Secretaria tem controle pois a escola faz a prestação de contas. Os recursos do FNDE destinados para o PAR vão para a Secretaria e esta faz a implementação das ações e prestação de contas para a União.

De acordo com a gestora, a lógica do Simec é que se o governo envia recursos para um programa que não esteja dentro do PAR, este recurso não deve entrar novamente no sistema; e portanto, não vai ser um recurso para o PAR. Nesse sentido, o controle da União estabelecido no Simec faz sentido, pois o recurso não deve ser lançado duas vezes no sistema em dois programas. Porém, quando pensamos no monitoramento e controle das ações implementadas, o Simec não consegue cruzar os recursos que são destinados aos programas que fazem parte do PAR com os recursos que foram enviados para escola e que podem fazer parte das ações do PAR.

A fala da gestora de Corumbá demonstra a complexidade do sistema de financiamento do governo federal por meio do MEC. Este fato merece reflexão porque segundo Abrucio (2010) a falta de capacidade técnica dos gestores nos municípios é uma das principais dificuldades de efetivação do sistema federativo, pois o município muitas vezes não possui condições de oferecer a capacitação. Nesse sentido, é importante que se atente para a formação de gestores municipais quanto ao Simec, considerando a participação da União e do estado em um trabalho conjunto de colaboração.

O monitoramento do PAR é feito pelo Técnico que o coordena; no entanto, o cruzamento dos dados dos financiamentos e ações do PAR que foram implementadas, foi identificado somente em Corumbá. Não existindo orientação do MEC nesse sentido, pode-se dizer que o Simec ainda não consegue fornecer dados precisos sobre o que realmente foi disponibilizado de recursos para o PAR e o que foi implementado nos municípios, pois se todos os municípios não tiverem o mesmo procedimento que a Secretaria de Educação de

Corumbá, não conseguirão ter um controle das ações do PAR implementadas e dos recursos enviados pela União para essas ações.

Esse fato pode dificultar a avaliação do PAR e as possíveis contribuições que este instrumento de planejamento possa trazer para a gestão educacional.

- **Síntese do Diagnóstico do PAR de 2007-2010 no município de Coxim**

Tabela 7 - Síntese do Diagnóstico do PAR em Coxim

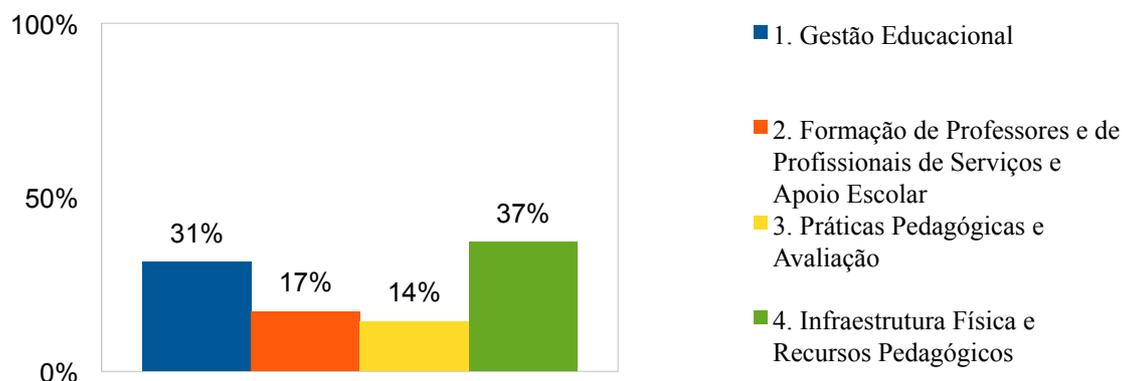
Dimensão	Pontuação / Ação			
	Quantidade de ações com pontuação 4	Quantidade de ações com pontuação 3	Quantidade de ações com pontuação 2	Quantidade de ações com pontuação 1
1. Gestão Educacional	6	3	5	6
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	2	2	5	1
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	1	1	4	1
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	1	12	1
Total:	9	7	26	9

Fonte: MEC (2014)³⁴. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Em Coxim, o maior número de ações é da Dimensão de Gestão Educacional com um total de 20 ações, sendo que a maioria se divide em notas 4 e 1; Em segundo lugar está a Dimensão de Infraestrutura e Recursos Pedagógicos com 14 ações, sendo a sua maioria com nota 2 que é considerada uma "situação insuficiente com mais aspectos negativos do que positivos" (BRASIL, 2011). Apesar das notas 4 em algumas das ações da Dimensão da Gestão Educacional, essa dimensão se manteve como a segunda prioritária entre as notas 1 e 2, como se pode perceber no Gráfico 2.

³⁴ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: jun. de 2014.

Gráfico 2 - Percentual dos indicadores das dimensões do PAR de 2007-2010 no município de Coxim que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico



Fonte: (BRASIL, 2011)³⁵.

Ao analisarmos a Síntese do PAR 2007-2010, na dimensão de infraestrutura o município planejou 7 ações e 19 sub-ações com notas 1 e 2. Conforme o questionário respondido pela gestora de Coxim, dentre essas ações, 15 foram implementadas. Na Tabela 8, verifica-se o envio de recursos financeiros para implementação dos programas educacionais no município e o valor para os programas do PAR.

- **Recursos do PAR de 2007-2010 para o município de Coxim no período de 2008 até 2011**

Tabela 8 - Recursos do FNDE e Dimensões do PAR de 2007-2010 - Coxim

Total dos recursos do FNDE para Corumbá nos anos de 2008/2009/2010/2011	Total do valor dos recursos somente para programas do PAR	Dimensão 1 Gestão Educacional	Dimensão 2 Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 Infraestrutura e Recursos Pedagógicos
5.677.899,48	3.837.256,14	0,00	104.422,70	0,00	3.732.833,44
100%	68%		2%		66%

Fonte: FNDE (2015)³⁶. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Dentre os municípios pesquisados, Coxim foi o que teve menos recursos do FNDE

³⁵ Dados disponíveis em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: maio de 2014.

³⁶ Dados disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2015.

para os programas educacionais no período pesquisado, mas foi o que teve o maior percentual desses recursos para implementação dos programas do PAR, com 68% dos recursos. Ocorreu uma prevalência de recursos para implementação dos programas educacionais na dimensão de Infraestrutura e recursos pedagógicos com 66% do total de recursos enviados ao município. Apenas 2% foi destinado para programas voltados para dimensão de Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar. Esse dado retrata que ocorreu um alinhamento das políticas do governo federal com o diagnóstico do município na priorização pela infraestrutura.

Na Tabela 9 estão os programas educacionais vinculados ao PAR 2007-2010 conforme documento do MEC (ANEXO I) e que receberam recursos do FNDE no período pesquisado.

Tabela 9 - Recursos do FNDE para programas do PAR 2007-2010 - Coxim

Programas do PAR	Dimensão			
	Dimensão 1 - Gestão Educativa	Dimensão 2 Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar	Dimensão 3 - Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 - Infraestrutura e recursos pedagógicos
Educação Inclusiva- direito a diversidade		45.777,60		
Implantação de projetos para qualificação profissional		12.867,50		
Reestruturação física da Ed. Infantil - Construção Proinfância				700.000,00
Caminho da escola - Aquisição de ônibus				196.515,00
Caminho da escola - Aquisição de ônibus				48.092,88
Equipamento Educação Infantil				52.136,31
Educação inclusiva - Formação de professores		45.777,60		
Rede física Educação Básica - construção fundamental				421.750,87
Rede física Educação Básica - Aditivo Proinfância				250.000,00
Caminho da escola - Aquisição de ônibus				209.880,00
Caminho da escola - Aquisição de ônibus				45.777,60
Rede Física Educação Básica- Aditivo Proinfância				210.875,44
Rede Física Educação Básica - Aditivo Proinfância				210.875,43
Rede Física Educação Básica - Fundamental Reforma				144.829,29
Rede Física Educação Básica - Fundamental ampliação				1.242.100,62
Total		104.422,70		3.732.833,44

Fonte: FNDE (2014)³⁷. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

³⁷ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc>. Acesso em: jun. De 2014.

No Quadro 8 tem-se os programas educacionais que foram considerados na elaboração do PAR pelos gestores educacionais em 2007.

Quadro 8 - Programas planejados no PAR 2007-2010 - Coxim

Dimensões	Programas
1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Programa Rádio Escola Programa Mais Educação - Curso para gestores escolares Programa Mais Educação - Curso para Equipe Escolar Programa Mais Educação- Curso para Gestores Municipais Programa Escola Aberta
4- Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Programa Nacional de Tecnologia Educacional Programa Acessibilidade Programa Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac Kit pedagógico Programa Escola Ativa

Fonte: Quadro elaborado a partir dos dados da Síntese do PAR 2007-2010 planejada pelos gestores educacionais responsáveis pelo PAR 2007.

Quando se analisa os programas que foram planejados para implementação das ações do PAR nas dimensões Gestão Educacional e Infraestrutura e compara com os programas do PAR que receberam recursos da União, observa-se que não ocorreu um alinhamento entre o que se planejou no PAR pelos gestores educacionais de Coxim e os programas beneficiados com recursos federais.

Da mesma forma como ocorreu em Corumbá, Coxim também foi beneficiado com um valor maior de recursos para programas que atendam a Educação Infantil, como o Proinfância, ampliação da Rede física da Educação Básica e Caminho da Escola. O Caminho da Escola³⁸ é um programa do governo federal criado com o objetivo de:

[...] renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais.

³⁸ Informação disponível no site do FNDE: <http://www.fnde.gov.br/programas/caminho-da-escola/caminho-da-escola-apresentação>

Apesar de não ocorrer um alinhamento entre os programas planejados na Síntese do PAR em 2007 e os recursos enviados pelo FNDE, não se pode desconsiderar a importância dos recursos para Educação Infantil, em cumprimento ao PAC e a E.C n. 59 de 2009 discutidos anteriormente, com o aumento de 22% no número de matrículas de 2007 a 2012; bem como o aumento do número de instituições na educação infantil.

Tabela 10 - Número de instituições da Educação Infantil em Coxim

Anos de análise	Localização	Ed. Infantil Rede Municipal	
		Creche	Pré-escola
2007	Urbana e Rural	4	6
2008	Urbana e Rural	5	6
2009	Urbana e Rural	5	8
2010	Urbana e Rural	5	6
2011	Urbana e Rural	6	7
2012	Urbana e Rural	6	7

Fonte: INEP (2015)³⁹. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Conforme analisado no capítulo I, o regime de colaboração entre os entes federados é fundamental para corrigir tais desigualdades educacionais entre os entes federados. Porém, enquanto não se regulariza o regime de colaboração previsto no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988, o governo federal tenta amenizar as diferenças por meio de políticas como o PAR (ARAÚJO, 2010).

Apesar do PAR não se caracterizar como um regime de colaboração e não se constituir em um financiamento, é importante considerar que a articulação entre a União e municípios por meio desse planejamento, possibilita ao governo federal orientar-se com o apoio financeiro dado aos municípios. No entanto, quando se analisa o total de recursos que Dourados recebeu do governo federal no Quadro 6 e comparamos com o valor que Coxim recebeu, percebe-se que o repasse de recursos do MEC para Dourados foi muito maior, mesmo tendo em 2007 o IDH-M, população e Ideb maiores que Coxim. Este fato demonstra que no repasse de recursos pelo governo federal, não foi considerado as diferenças e desigualdades existentes entre os municípios quanto aos índices educacionais, demográficos e de desenvolvimento humano dos municípios.

Dessa forma, deve-se considerar as palavras de Abrucio (2010) quando diz que um dos principais fatores que influenciam as políticas educacionais no Brasil, é o "impacto do

³⁹ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inepdata>>. Acesso em: jan. de 2015.

federalismo no funcionamento e resultados da educação no país", encontrando nesse processo dificuldades "para implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais" (Ibid., 2010, p. 39).

• **Síntese do diagnóstico do PAR de 2007-2010 no município de Dourados**

Tabela 11 - Síntese do diagnóstico do PAR em Dourados

Dimensão	Pontuação / Ação			
	Quantidade de ações com pontuação 4	Quantidade de ações com pontuação 3	Quantidade de ações com pontuação 2	Quantidade de ações com pontuação 1
1. Gestão Educacional	0	8	10	2
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	0	6	3	1
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	0	2	5	1
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	0	13	1
Total:	0	16	31	5

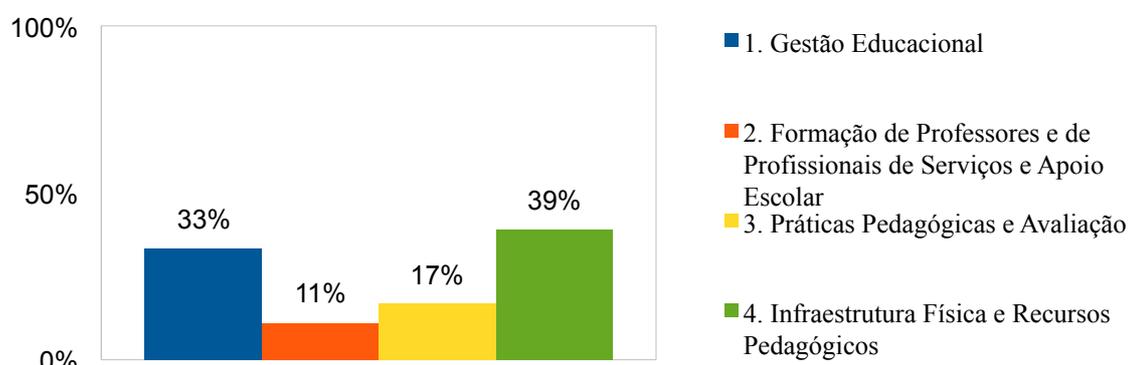
Fonte: MEC (2014)⁴⁰. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Em Dourados a dimensão com mais ações foi a de Gestão Educacional com 20 ações, 12 com notas 1 e 2. A segunda dimensão com maior número de ações foi a Dimensão de Infraestrutura e Recursos pedagógicos com 14 ações com notas 1 e 2.

A gestora de Dourados informou que apesar de não serem informados sobre os critérios do MEC em relação às notas dos indicadores no PAR, eles já possuíam um entendimento sobre a pontuação por experiência no PDE-escola. Os indicadores foram pontuados de acordo com os dados que a Secretaria dispunha. Acrescenta ainda que apesar de planejar a Gestão Educacional com mais ações, foram atribuídas mais notas 2 para a dimensão da infraestrutura por contarem com o apoio da União para implementação das ações dessa dimensão.

⁴⁰ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: jun. de 2014.

Gráfico 3 - Percentual dos indicadores das dimensões do PAR do PAR de 2007-2010 no município de Dourados que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico



Fonte: (BRASIL, 2011)⁴¹.

Em Dourados, dentre as notas 1 e 2 atribuídas às dimensões, a dimensão de “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos” foi priorizada com 39% das ações, seguida da “Gestão Educacional” com 33%. Segundo a gestora de Dourados, o foco na infraestrutura foi pelo fato do município não possuir recursos financeiros suficientes para implementar ações de infraestrutura. Da mesma forma, acredita que o número maior de ações para Gestão educacional se encontra no fato de que a falta de infraestrutura é um problema da falta de gerenciamento dos problemas educacionais:

[...] por exemplo, foi detectado que Dourados precisaria da construção, isso em 2000, de 70 salas de aula. Não tinha como fazer isso. Era muito recurso envolvido. Então, a secretária que entrou na época, teve que tomar uma atitude, fazer alguma coisa, porque a gente sabia que tinha esse número de crianças fora da escola. Então, na época, a decisão tomada foi a de criação da central de matrículas, que gerenciou as vagas, porque detectou-se que havia uma deficiência, uma defasagem, um déficit melhor dizendo, a palavra correta seria déficit, de 70 salas de aula; mas a gente sabia também que tinha sala de aula com 10, com 15 alunos, então o problema era o gerenciamento também (Gestora de Dourados).

Quanto à pontuação a professora esclarece que:

As notas, pelo que eu me lembro, a gente dava em cima dos dados, a gente fazia o levantamento. Até por isso que eu acredito que Dourados tenha ficado mais na parte da estrutura física, porque na época a gestão que a gente tinha focava muito em formação, a gente tinha muita formação aqui, inclusive ações que estavam previstas no PAR da época, a gente já tinha

⁴¹ Dados disponíveis em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: jun. de 2014.

antecipado aqui. Então, por isso que eu acredito que nós ficamos mais na parte de estrutura física (Gestora de Dourados).

Apesar de não ser tão acentuada a diferença de percentual nas Dimensões em relação aos outros três municípios, foi o município que menos priorizou as ações voltadas para a formação de professores, ficando abaixo de Corumbá que considerava que possuía a formação de professores bem estruturada. A gestora disse que o município tinha um programa próprio de formação que estava sendo executado mesmo antes do PAR. Apesar de não ter sido informado na entrevista qual era o programa, a gestora esclarece que a formação era tanto para professores, como para outros setores das escolas. Esse fato justifica a baixa quantidade de ações na Dimensão de Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar.

De acordo com Viegas (2014) as ações de formação continuada de professores em Dourados está estruturada, principalmente, nos anos iniciais do ensino fundamental, e mais especificamente no período de alfabetização (1º ao 3º ano) em função dos programas do governo federal disseminados no período de 2006 a 2012⁴².

A gestora de Dourados acrescenta ainda que é preciso investir na formação porque a valorização do professor perpassa também pela formação:

Eu acredito que quando você investe na formação, já é automático você melhorar a valorização do profissional. Embora ela não passe só pela formação. Você tem que abranger a questão do plano de carreira, das condições de trabalho, a questão também de salário. Mas o meu pensamento, na minha forma de analisar, uma das primeiras formas de você valorizar é você formar. Eu acho que se você forma, se você trabalha com a formação do professor, é automático ele ganhar as outras coisas (Gestora de Dourados).

O interesse da União na formação de professores justifica o motivo que levou o município a planejar menos ações para essa dimensão, pois os gestores já tinham o entendimento de como poderia ser o apoio do MEC. Os dados na Tabela 12, confirmam o pensamento da professora; porque, embora a dimensão de Formação de Professores tenha sido a última dimensão priorizada no diagnóstico do PAR, foi a segunda dimensão mais financiada pelo MEC nesse município.

⁴² Ver Dissertação de mestrado "Políticas de Formação Continuada de Professores Alfabetizadores no Município de Dourados- MS" (VIEGAS, 2014).

• **Recursos do PAR de 2007-2010 para o município de Dourados no período de 2008 até 2011**

Tabela 12 - Recursos do FNDE e Dimensões do PAR de 2007-2010 - Dourados

Total dos recursos do FNDE para Dourados nos anos de 2008/2009 2010/2011	Total do valor dos recursos somente para programas do PAR	Dimensão 1 Gestão Educacional	Dimensão 2 Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 Infraestrutura e Recursos Pedagógicos
17.657.100,00	1.025.303,40	0,00	225.303,40	59.436,73	740.563,27
100%	6%		1,3%	0,3%	4%

Fonte: FNDE (2015)⁴³. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Verifica-se que Dourados, dentre os municípios pesquisados, foi o que recebeu o maior valor de recursos do FNDE. No entanto, foi o que teve menos recursos para os programas vinculados ao PAR com apenas 6%. Assim como os demais municípios, Dourados recebeu mais recursos para a dimensão da infraestrutura.

O município também contou com as parcerias público/privada para melhoria da infraestrutura. De acordo com a gestora, as parcerias aconteciam por meio de financiamentos para construção de Centro de Educação Infantil Municipal (CEIM); para formação pedagógica realizados por meio de convênios com a prefeitura, e com as parcerias do SESI, SENAI e SENAC.

Acredita a gestora que os escritórios de projetos para buscar parcerias com a iniciativa privada, além da parceria com o MEC, são bem-vindos; mas que apesar disso as parcerias estão diminuindo: *"Você tem possibilidade de trabalhar com as universidades, a gente trabalhava bem, não só com a universidade federal, mas com a UNIGRAN, com a UEMS, e hoje eu vejo poucas ações das universidades"* (Gestora de Dourados).

Os convênios se davam de maneira diversificada, mas na sua maioria a iniciativa privada participava com a estrutura física e prefeitura com a formação. A gestora diz que apesar das parcerias ajudarem muito, o município ainda ficava mais prejudicado. Entende que esse fato, juntamente com a gestão do prefeito interferiram na redução das parcerias:

-Eu estou em sala de aula desde 2009, eu não sei te falar em termos de secretaria. Mas em termos de escola e de sala de aula, o que eu observei de 2009 pra cá, foi uma diminuição dessas ações em parceria, tanto com o

⁴³ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2015.

MEC quanto com secretaria de estado, quanto com iniciativa privada (gestora).

-Você acha que os entes federados estão ficando cada vez mais independentes?(Pesquisadora)

-Ou não está fazendo. Eu penso que a gente teve um retrocesso aqui no estado e no município em termos de parceria de projetos e de programas. Nossa, eu acho que foi um retrocesso bem grande (Gestora).

-Você acha que isso está relacionado à visão do secretário de educação? (pesquisadora).

-Eu acho que é de gestão do prefeito. Porque depois do Ari Artusi pra cá, muitos programas e projetos que a gente tinha dentro das escolas, eles acabaram. A gente tinha vários programas e projetos que funcionavam no contraturno. [...] e hoje você só tem um, que é o Mais Educação. Você não tem mais o Segundo Tempo, e outros que a gente tinha (Gestora de Dourados).

Nesse sentido, o posicionamento da gestora é de que vários programas diminuíram, como a formação de professores, de merendeiras, vigia da escola, funcionários da secretaria, entre outros. Esclarece ainda, que o programa Mais Educação veio para ampliar a jornada escolar na perspectiva da Educação Integral, mas que esse programa ainda não conseguiu atender a toda demanda educacional, pois atualmente na escola em que trabalha atende pouco mais de 10% dos alunos:

-Não deu conta. Porque você atendia quase que todas as crianças com os outros programas porque eram vários. O Mais Educação, na escola que eu dou aulas, atende 120 alunos (Gestora de Dourados).

-E tem quantos alunos na escola?(Pesquisadora).

-Quase 1000 (Gestora de Dourados).

Em Corumbá também ocorreram parcerias com instituições privadas, e no entendimento da gestora, elas não foram muito proveitosas para o município. Na maioria das parcerias o município oferecia os profissionais que já trabalhavam na rede escolar e as instituições davam o material didático para formação.

De acordo com a professora, uma das vantagens dessas parcerias é o trabalho social com as famílias. Esclarece que o governo municipal está buscando que a escola atenda essas necessidades, e se o objetivo é que até 2021, 50% das escolas sejam integrais, essas parcerias poderão deixar de ser necessárias. Concordando com a gestora de Dourados, ela acredita que o município ainda precisa das parceiras porque cresce a necessidade dos alunos estarem em tempo integral na escola, e os programas do governo federal ainda não conseguem atender toda demanda. Em Coxim e em Ponta Porã, segundo os professores que responderam a entrevista, não ocorreram parcerias público-privada.

O estudo evidenciou que as parcerias do município com a União e as parcerias público/privada foram um incentivo para os municípios aderirem ao Plano de Metas pela possibilidade de recebimento de mais recursos. Porém ao que parece, o município, que antes contava mais com as parcerias público/privada, está aos poucos substituindo essas parcerias por programas do governo federal, mas ainda não consegue atender toda a demanda educacional. Cabe verificar em estudos futuros, se essas parcerias estão realmente diminuindo, quais os fatores que interferem no seu fortalecimento, ou na sua redução, e se estas contribuem ou não para a melhoria da educação.

Quanto ao recebimento ou não de recursos por parte do MEC, a gestora de Dourados entende não ser este um problema relacionado ao PAR, mas que pode estar relacionado a gestão. No seu entendimento, o PAR é um instrumento de planejamento que deve ser elaborado e monitorado por diversos atores: *"Eu penso que seria falta de interesse do município e às vezes da própria escola também de estar correndo atrás. Não somente de estar correndo atrás, de estar pressionando [...] a Secretaria"* (Gestora de Dourados).

A gestora acredita que exista por parte da Secretaria de Educação, a conveniência na gestão do planejamento. Exemplifica com a possibilidade do fechamento das salas do Ensino Fundamental na escola em que trabalha, transferindo para o Estado a responsabilidade dessas matrículas. Esclarece que nesse caso, ocorreu uma decisão unilateral por parte da Secretaria sem uma consulta prévia à escola. Diz que não entende como o município pode recusar recursos do Fundeb, Mais Educação e de outros programas com o fechamento de salas de aula do Ensino Fundamental.

Assim, reforça ser a falta de recursos um problema que envolve muito mais a gestão do prefeito do que da escola, e que o PAR está ajudando muito nesse sentido porque tem um controle das necessidades do município e possibilidade de envolver outros atores nas decisões, como por exemplo na elaboração do planejamento:

Foi o que eu falei, uma das coisas que mudou a minha cabeça em relação ao PDE, PES, o PAR, é justamente você tomar decisão de forma racional. Você foca as decisões, o município não toma a decisão baseado nos interesses dele (prefeito). Assim, ao contrário de você fazer duas, três secretarias, ter ações no mesmo local, fazer a mesma coisa, você racionaliza de forma mais inteligente, justamente por conta desse controle. É quantitativo, mas no final você acaba atendendo a qualidade (Gestora de Dourados).

Dessa forma, a gestora acredita que o PAR melhorou o planejamento. Contudo, não deve ter a interferência direta do gestor municipal (prefeito). Pode-se evidenciar a existência

de uma contradição entre a autonomia dada ao município pela União por meio do PAR com uma gestão participativa e a centralização exercida pelo poder local.

O PAR é um instrumento de planejamento elaborado conforme as demandas dos municípios; e essas demandas vão refletir os interesses da gestão representado no planejamento dos gestores educacionais. Conforme vimos no Capítulo II, Fonseca (2009) esclarece que o planejamento está submetido à visão ideológica do governo, pois pode trazer consigo a intensão de uma determinada gestão, influenciando as decisões em diferentes esferas administrativas.

Corroborando esse pensamento, Sena (2013) esclarece que o planejamento é um processo político porque deve ser contínuo. Como processo, pode estar sujeito à modificações, sendo possível interferir no rumo dos acontecimentos uma vez que sua interpretação também pode ser alterada; e político porque envolve definição de objetivos e dos caminhos para se alcançá-los (SENA, 2013). Assim, cabe verificar se os gestores locais se sentem limitados na elaboração do planejamento pelo falta de flexibilização do Simec e/ou pelo tomada de decisão que ainda pode estar centralizada no prefeito e secretário de educação.

Os problemas colocados pelos gestores educacionais quanto ao acompanhamento do PAR no Simec não tratam de uma questão da descontinuidade política, mas de falta de conhecimento técnico da metodologia do sistema e pela falta de treinamento que deve ser oferecido pelo MEC. Isso significa que se mantiver o mesmo governo, mas mudar o responsável pelo PAR ou o sistema, os gestores terão dificuldades de planejar e monitorar a implementação das ações do PAR.

Na Tabela 13 temos os programas educacionais vinculados ao PAR 2007-2010 conforme documento do MEC (ANEXO I), que receberam recursos do FNDE.

Tabela 13 - Recursos do FNDE para programas do PAR 2007-2010 - Dourados

Programas do PAR	Dimensão			
	Dimensão 1 Gestão Educativa	Dimensão 2 Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 Infraestrutura e Recursos Pedagógicos
Educação inclusiva- direito a diversidade		68.171,40		
Proinfância				700.000,00
PTA/Inclusão- projetos de qualificação profissional		20.789,20		
Educação Inclusiva- formação de professores		68.171,40		
Educação Inclusiva- municípios		68.171,40		
PAR/PDE Prêmio Inovação Acervo			2.970,00	
PAR/PDE- Prêmio Inovação - Mobiliário				7.567,56
Prêmio Inovação- atendimento ao sistema			56.466,73	
PAR/PDE- Prêmio Inovação - Equipamentos				32.995,71
Total		225.303,40	59.436,73	740.563,27

Fonte: FNDE (2014)⁴⁴. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Observa-se que ocorreu um alinhamento entre a dimensão da infraestrutura priorizada no diagnóstico do PAR e os recursos do FNDE para os programas educacionais. Esses também voltados para a infraestrutura.

No Quadro 9 temos os programas que foram considerados no planejamento do PAR pelos gestores educacionais em 2007 nas dimensões 1 e 4.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet_fn.de.liberacoes_01_pc>. Acesso em: jun. de 2014.

Quadro 9 - Programas planejados no PAR 2007-2011 - Dourados

Dimensões	Programas
1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Programa Rádio Escola Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Programa Mais Educação - Curso para gestores escolares Programa Mais Educação - Curso para a Equipe Escolar
4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional Laboratório de Ciências Acessibilidade Programa de Formação Continuada Mídias na Educação Kit Pedagógico Programa Mais Educação - (Kit de materiais didáticos) Programa Escola Ativa

Fonte: Quadro elaborado a partir dos dados da Síntese do PAR 2007-2010 planejada pelos gestores educacionais responsáveis pelo PAR 2007.

Quando comparamos os programas que receberam recursos do FNDE na tabela 13 com os programas planejados no PAR realizado pelos gestores, observa-se que não ocorreu um alinhamento entre o planejamento do PAR municipal e o planejamento do governo federal.

A gestora de Dourados quando questionada sobre os programas que poderiam ser financiados pelo PAR, ela disse que eles foram informados de quais ações seriam responsabilidade do MEC e quais seriam do município, mas não foram informados sobre os programas que seriam financiados para implementação das ações.

O Proinfância foi o programa vinculado ao PAR que mais recebeu recursos do FNDE. De certa forma, o governo federal demonstra uma centralização do controle financeiro quando envia os recursos para programas que tendem ao cumprimento das políticas em âmbito nacional, como no caso da E.C 59 de 2009, focando em determinados programas como o Proinfância. Por outro lado, conforme visto anteriormente, o número de matrículas aumentou 8% no período de 2007 a 2012 na Educação Infantil; e ocorreu um crescimento no número de Creches e Pré-escolas no município conforme mostra a Tabela 14.

Tabela 14 - Número de Instituições da Educação Infantil em Dourados

Anos de análise	Localização	Ed. Infantil Rede Municipal	
		Creche	Pré-escola
2007	Urbana e Rural	23	58
2008	Urbana e Rural	24	59
2009	Urbana e Rural	25	59
2010	Urbana e Rural	25	59
2011	Urbana e Rural	26	62
2012	Urbana e Rural	27	65

Fonte: INEP (2015)⁴⁵. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

No entendimento da gestora, embora o PAR necessite de muitas melhorias, ele pode trazer três contribuições para a melhoria da gestão e da qualidade da educação: a primeira é que pode evitar a falta da descontinuidade das ações, sejam elas por falta de mudança do governo ou pela troca de gestores da secretaria. O planejamento pode ser pensado a longo prazo tanto pela gestão municipal com pela União.

A segunda, é a defesa dos interesses do município no atendimento às suas demandas educacionais em detrimento da defesa dos interesses do gestor local (prefeito). Se existe um planejamento e o governo federal tem conhecimento e acesso, a União pode fazer a implementação independente dos interesses particulares. E a terceira contribuição é o alinhamento que se pode conseguir entre as demandas planejadas pelo gestores locais diagnosticadas no PAR e o apoio financeiro da União. Esse fato se percebe na priorização da dimensão da infraestrutura pelos municípios de Corumbá, Coxim e Dourados, e o maior envio de recursos da União ter sido para esta dimensão. Apenas Ponta Porã priorizou a Gestão Educacional, como veremos a seguir.

⁴⁵ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inepdat>>. Acesso em: jan. de 2015.

• **Síntese do Diagnóstico do PAR de 2007-2010 no município de Ponta Porã**

Tabela 15 - Síntese do Diagnóstico do PAR em Ponta Porã

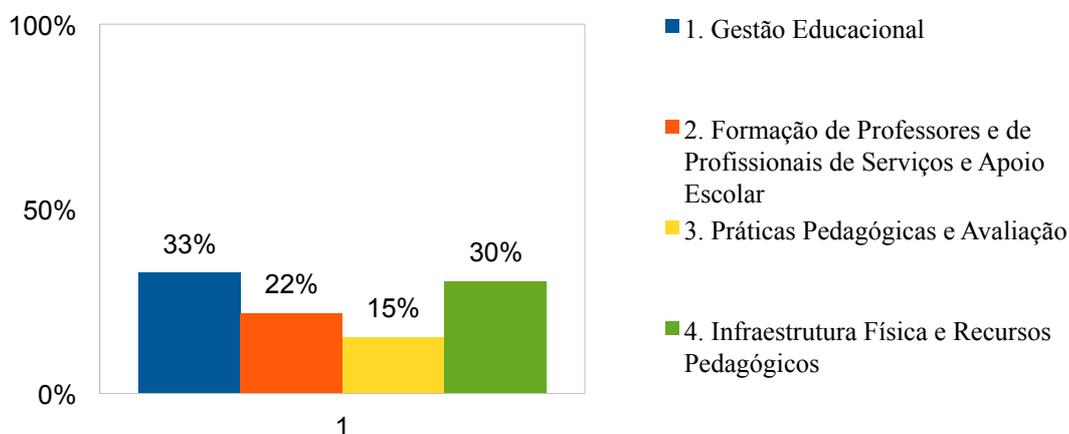
Dimensão	Pontuação / Ação			
	Quantidade de ações com pontuação 4	Quantidade de ações com pontuação 3	Quantidade de ações com pontuação 2	Quantidade de ações com pontuação 1
1. Gestão Educacional	4	1	8	7
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	0	0	4	6
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	0	1	5	2
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	0	7	7
Total:	4	2	24	22

Fonte: MEC (2014)⁴⁶. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Em Ponta Porã, o maior número de ações foi da Dimensão de Gestão educacional com 20 ações sendo 8 ações com nota 2 e 7 ações com nota 1. A dimensão de Infraestrutura e Recursos pedagógicos ficou em segundo lugar com 7 ações com nota 2 e 7 ações com nota 1. Nesse município teve um peculiaridade que foi a Gestão educacional ter sido priorizada antes da infraestrutura, diferentemente de todos os outros municípios.

O gestor da secretaria diz que não tinha conhecimento das notas, e que somente agora, que foi trabalhar com o PAR, teve conhecimento.

Gráfico 4 - Percentual dos indicadores das dimensões do PAR do PAR de 2007-2010 no município de Ponta Porã que receberam notas 1 e 2 no diagnóstico



Fonte: Brasil (2011)⁴⁷.

⁴⁶ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cterelatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: jun. de 2014.

O município de Ponta Porã priorizou as notas 1 e 2 na dimensão da "Gestão Educacional" com 33% das ações, seguida da "Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos" com 30%, "Formação de Professores" com 22% e "Práticas Pedagógicas" com 15%.

Os municípios de Coxim e Ponta Porã nas dimensão de Gestão Educacional, tiveram mais indicadores com as notas 1 e 2, indicadores estes, que contariam com o apoio técnico e financeiro do MEC. Corumbá e Dourados percebem a necessidade da Gestão Educacional para melhoria da qualidade educacional, mas fizeram opções por notas 3 e 4 transferindo para o município a responsabilidade da implementação dessas ações; ações estas, que não contariam com formas definidas de apoio e recursos financeiros (CAMINI, 2009).

Percebe-se que pode existir uma relação entre o conhecimento sobre planejamento e o recebimento de apoio financeiro do MEC. Pois, Corumbá e Dourados que tiveram uma facilidade maior em entender o PAR e planejar estrategicamente as ações devido às experiências anteriores com o PES e PDE-escola, também foram os municípios que mais receberam recursos do FNDE. Essa evidência remete a importância da formação de gestores em planejamento e gestão educacional.

- **Recursos do PAR de 2007-2010 para o município de Ponta Porã no período de 2008 até 2011**

Em Ponta Porã, verifica-se que ocorreu também uma prevalência de recursos para Dimensão Infraestrutura e Recursos Pedagógicos com 29% do total de recursos enviados ao município.

Tabela 16 - Recursos do FNDE e Dimensões do PAR de 2007-2010 - Ponta Porã

Total dos recursos do FNDE para Ponta Porã nos anos de 2008/2009/2010/2011	Total do valor dos recursos somente para programas do PAR	Dimensão 1 Gestão Educacional	Dimensão 2 Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 Infraestrutura e Recursos Pedagógicos
10.935.333,90	3.223.557,36	0,00	0,00	0,00	3.223.557,36
100%	29%				29%

Fonte: FNDE (2015)⁴⁸. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

⁴⁷ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: jun. de 2014.

⁴⁸ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2015

Especificamente em Ponta Porã, a dimensão Gestão Educacional priorizada pelo município, não foi a que obteve maior quantidade de recursos do governo federal. Foi o único município que não teve um alinhamento do diagnóstico do PAR 2007 com os recursos enviados pelo FNDE para os programas; pois também como os demais municípios, a maior parte dos recursos foi para infraestrutura.

O gestor de Ponta Porã informou que eles somente fazem o planejamento de alguma ação quanto tem notícias de que vão receber recursos, e mesmo assim no caso do PAR, o Simec não disponibiliza a abertura total para pedirem o que realmente precisam. Ele cita o exemplo que Ponta Porã precisa atualmente de 12 CEIMs, mas o sistema abriu a possibilidade de pedido para apenas 4. Ganharam os quatro, mas não conseguiram construir os CEIMs por questões burocráticas.

Uma dificuldade colocada pelo gestor de Ponta Porã sobre o monitoramento dos recursos e ações do PAR aprovadas é que muitas vezes o MEC aprova a ação, mas o FNDE não envia o dinheiro, e muitas vezes o FNDE envia o recurso, mas não se faz a obra por questões técnicas do projeto, burocráticas e outros. Então enviar o recurso, muitas vezes não significa a implementação das ações. Por este motivo esta pesquisa além de verificar os recursos enviados pelo FNDE procurou verificar por meio do questionário respondido pelos gestores se as ações foram implementadas.

Outro fator do acompanhamento do PAR relatado pelo gestor se confirma na fala da gestora de Corumbá e se relaciona a algumas ações que não tem projetos específicos no PAR dentro do sistema. Se é realizada uma formação para professores por parte da secretaria que envolva dinheiro e se esta ação não tem um programa ou uma ação específica no PAR, não é possível dizer que é uma ação do PAR; pois não tem como lançar no sistema. Acredita o gestor, ser este um dos fatores pelos quais a dimensão da infraestrutura é considerada a que mais recebe recursos pelo FNDE, pois algumas ações que foram atendidas pelo município não estão todas especificadas no sistema. Esse fato também mostra a falta de flexibilidade do Simec para se planejar e acompanhar a implementação das ações do PAR, também citado anteriormente pela gestora de Corumbá.

Em Ponta Porã, embora a infraestrutura também tenha sido a dimensão que mais recebeu recursos do FNDE, o Proinfância não recebeu o maior valor de recursos. Nesse município o programa de Reestruturação Física Ed. Básica - Construção do E. Fundamental foi o que mais recebeu recursos pelo FNDE.

Tabela 17 - Recursos do FNDE para programas do PAR 2007-2010 - Ponta Porã

Programas do PAR	Dimensão			
	Dimensão 1 Gestão Educacional	Dimensão 2 Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação	Dimensão 4 Infraestrutura e recursos pedagógicos
Proinfância				R\$700.000,00
Rede física- Ed. Básica - Construção Fundamental				R\$1.147.546,50
PAC II - Proinfância - construção de creches				R\$265.620,88
PAC II - Quadras - construção de quadras poliesportivas				R\$195.887,54
Rede física- Ed. Básica - Aditivo Proinfância				R\$240.500,00
Equipamento infantil Proinfância				R\$48.092,88
Mobiliário infantil - Proinfância				R\$52.136,31
Rede Física - Ed. Básica Fund. Novas construções				R\$573.773,25
Total				R\$3.223.557,36

Fonte: FNDE (2014)⁴⁹. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Apesar do Proinfância não ter sido o programa que mais recebeu recursos do FNDE, o número de creches aumentou de 4 em 2007 para 6 em 2012; e manteve o número de Pré-escolas⁵⁰.

Tabela 18 - Número de Instituições da Educação Infantil em Ponta Porã

Anos de análise	Localização	Ed. Infantil Rede municipal	
		Creche	Pré-escola
2007	Urbana e rural	4	20
2008	Urbana e rural	4	17
2009	Urbana e rural	5	19
2010	Urbana e rural	5	20
2011	Urbana e rural	6	20
2012	Urbana e rural	6	20

Fonte: INEP (2015)⁵¹. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet_fn.de.liberacoes_01_pc>. Acesso em: jun. de 2014.

⁵⁰ Dados coletados na base de dados do INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/inepdat>. Acesso em: 25 de jan. 2015.

⁵¹ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/inepdat>>. Acesso em: jan. de 2015

No Quadro 10 tem-se os programas educacionais que foram considerados na elaboração do PAR em 2007 pelos gestores educacionais.

Quadro 10 - Programas planejados no PAR 2007-2011 - Ponta Porã

Dimensões	Programas
1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Programa Rádio Escola Programa Mais Educação - Curso para Gestores Escolares Programa Com-Vida - Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola
4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional Laboratório de Ciências Acessibilidade Programa de Formação Continuada Mídias na Educação Kit pedagógico

Fonte: Quadro elaborado a partir dos dados da Síntese do PAR 2007-2010 realizada pelos gestores educacionais responsáveis pelo PAR.

Assim como os demais municípios, os programas planejados no PAR 2007 pelos gestores não receberam recursos do FNDE, caracterizando uma falta de alinhamento entre o PAR e as políticas do governos federal.

3.3 A autonomia do planejamento municipal: dificuldades entre demanda e atendimento

Como visto no capítulo II, o PAR se efetiva após a assinatura do Termo de Cooperação Técnica celebrado entre os municípios e União e por meio da implementação de ações que serão definidas nesse planejamento.

Ao aderir ao Plano de Metas, ao mesmo tempo em que o município aceita o compromisso de melhorar a educação, ganha a autonomia para planejar suas ações. Como visto no Capítulo I, a autonomia refere-se ao modelo federalista que “[...] cria novos atores institucionais e que como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e ainda influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central e das demais unidades federativas” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 7).

Para analisar a autonomia do município na implementação das ações do PAR, primeiramente buscou-se investigar por meio da entrevista semiestruturada, qual o entendimento dos gestores locais sobre a finalidade do PAR; em seguida utilizou-se do

questionário, também respondido pelo gestores, para verificar quais as ações planejadas foram implementadas, uma vez que o MEC e as Secretarias de Educação não dispõem de tais dados registrados no Simec.

Para a gestora de Corumbá, o PAR não se restringe somente à infraestrutura, é um planejamento amplo que atende a vários segmentos da educação:

Ele faz um recorte muito grande, educação infantil, quilombola, indígena. Ele quer saber das características de cada área, de cada criança, mas ele também se preocupa com as questões macro, a construção de mais escolas, de mais creches, com a área de atendimento das crianças. Ele perpassa por tudo isso (Gestora de Corumbá).

A gestora acredita que as ações do PAR implementadas significam uma política de governo e que conseguiu conciliar as políticas do governo federal, como a E.C nº 59 de 2009, com as demandas dos municípios, como a construção de creches:

Eu acho que foi prioridade desse governo o atendimento das creches. Mas, o município, em contrapartida, necessita muito. Então as duas coisas casaram nesse momento, a gente é uma plataforma de governo, uma coisa que o governo federal tinha colocado como prioridade para o seu governo, mas que nosso município precisa muito (Gestora de Corumbá).

De acordo com a gestora, o PAR é importante para os municípios menores, os quais ainda não possuem uma grande arrecadação de impostos e não têm o conhecimento sobre o planejamento:

Foi muito importante. Principalmente para municípios pequenos, com uma receita pequena e até com dificuldade de planejamento das ações. Ele abriu um leque muito grande, a gente teve que destrinchar o que é nosso sistema de educação para a gente colocar as informações. Então ele deu uma visão do que você tem, e do que você precisa para melhorar. [...] Sim! Ele, possibilitou que a gente tivesse conhecimento de quais são os nossos pontos positivos, o que ainda são nossos pontos negativos, de quais são as nossas forças, do que continuar, do que continuar em todos os governos, porque ali está o que se precisa no município (Gestora de Corumbá).

No PAR de 2007, a gestora de Corumbá afirma que o MEC procurou fazer estudos porque não se tinha muita noção da situação educacional dos municípios e o que iria ser pedido. Se hoje não é possível cruzar as ações planejadas no PAR e as que foram

implementadas pelos recursos do FNDE, é possível cruzar os dados do PAR com os dados educacionais e fazer uma melhor redistribuição da implementação das ações. Assim esclarece que:

Ele (governo federal) têm um conhecimento, porque quando você coloca as informações, ele cruza de uma tal forma que não adianta pedir 10mil carteiras; ele fala: 'como assim 10mil carteiras se você tem 5mil alunos?'. Aconteceu essa situação. Vamos construir 4 escolas e já vamos ficar com tudo. Não. Você já recebeu tantos conjuntos de carteiras e sua cota é tanto. [...] Nossa! agora sim, sabem exatamente o que precisa. O que nós temos ainda de falhas, de pontos fracos, e o que a gente precisa estar implementando, reorganizando, e isso a gente tem condições de fazer agora. Foi um aprendizado. O primeiro, não é que a gente fez errado, é que a gente não tinha esse total conhecimento e visão do que era. Eu acho que talvez nem o MEC tinha essa noção do que seria (Gestora de Corumbá).

No entendimento da gestora, quando o MEC quer saber de alguma demanda, ele abre o sistema para os municípios colocarem seus pedidos, a partir daí é que eles analisam e programa e o atendimento para os próximos anos:

No ano passado eles abriram para ampliação e reforma. Nós enchemos o sistema de ampliação e reforma. Ai nós fomos à Brasília, eu e a secretária e eles falaram: 'nossas reformas e ampliações, a gente abriu para ter conhecimento, a gente queria saber quantos municípios necessitariam'. Assim, encheu, lotou, eles não sabiam que todos municípios iam pedir ampliação e reforma. Agora eles estão em busca de recursos, eu acredito, que para o próximo PAR, para atender essa demanda (Gestora de Corumbá).

A professora diz que o PAR atende em torno de 70% o que foi planejado e que no seu entendimento, as implementações trazem melhorias para qualidade da educação: "*O Pacto da colaboração é da melhoria da qualidade do ensino ofertado; nesse sentido, é infraestrutura, carteiras...ônibus, lanchas, até mesmo material de utensílio, de cozinha, material pedagógico. Trouxe melhorias sim*" (Gestora de Corumbá).

O percentual de implementação pode ser confirmado na Tabela 19, com 82% das ações implementadas.

Tabela 19 - Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Corumbá

Dimensões	Gestão Educacional	Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Práticas Pedagógicas e Avaliação	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Total de ações
Total de ações e subações planejadas	11	24	9	30	74
Ações e subações implementadas	9	21	9	22	61
Percentual de implementação	82%	88%	100%	73%	82%

Fonte: MEC (2014)⁵². Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Segundo a gestora, a metodologia atual do PAR tem contribuído muito com o planejamento, pois hoje gera dados que não existiam no PAR de 2007. Dessa forma, ficou mais fácil o acompanhamento da implementação:

Algumas coisas que você colocava, o sistema não entendia, não era muito claro. A gente expressava uma informações e não conseguia entender o que ele queria com aquela questão, com aquela pergunta. Então, em 2008 é que ele começou a rodar e dizer 'ele está à 10%, 50%, isso está à 70%', a gente ia alimentando e ele ia dizendo. Em 2007 a gente simplesmente postava informações e pronto. Ele não gerava nada de dados ainda pra gente (Gestora de Corumbá).

Acrescenta que em termos do planejamento, o governo federal está atendendo bem as demandas. No entanto, diz que ainda é necessário a melhoria do sistema no atendimento às especificidades de cada município:

O atendimento de algumas ações que a gente acha prioridade, como material escolar, questão de equipamentos para cozinha, até esse ano mesmo, ano passado, eles abriram uma ação de reforma de unidades escolares. Mas ficou só no projeto e pesquisa. E nós sabemos o quanto é necessário e o que nossas escolas passam... Nós temos unidades escolares com 15, 16 anos sem reforma (Gestora de Corumbá).

Nesse sentido, esclarece que pelo fato do sistema não atender as especificidades do município, dificulta o atendimento às ações, principalmente de infraestrutura:

⁵² Tabela elaborada a partir dos dados da Síntese do PAR 2007 e questionário respondido pelo responsável do acompanhamento do PAR.

O nosso calcanhar de Aquiles é infraestrutura. [...] Até coisas grandes, por exemplo, [...] Nós solicitamos 4 barcos e não fomos atendidos em nenhum. E nós temos região que nem o ônibus e nem o barco não entram. Nós precisamos de um carro adaptado para andar em local alagado, e nós não temos um atendimento. Nós solicitamos, explicamos toda a nossa situação. E até o momento, eles estão em estudo para ver qual veículo que pode nos auxiliar. Então a gente precisa de algumas coisas principalmente nesse ponto de infraestrutura que é de muita necessidade e não foi atendido (Gestora de Corumbá).

Por outro lado, entende que o país tem muitos municípios e fica difícil atender às especificidades de cada um, mas que se fosse antecipado o valor do recurso a ser repassado, seria mais fácil planejar e atender a essas especificidades.

A gente posta uma ação e nunca sabe de valores. Por exemplo, vamos fazer uma ação de reforma, a gente tem 10 milhões, mas a gente nunca sabe se tem. Não sabe, se vai ser ou não vai ser atendido. Então você já fica mais ou menos preparado para saber se você vai ser atendido ou não (Gestora de Corumbá).

De todas as vantagens e desvantagens do PAR, a gestora de Corumbá acredita que se pudessem diminuir o número de ações seria muito bom, pois as ações são repetitivas. Porém, entende que se reduzir, pode deixar alguma necessidade de fora do planejamento. Nesse sentido, fica em dúvida se o problema do planejamento é com o PAR que é complexo e extenso demais, ou se é a dificuldade de se trabalhar com o Simec.

Apesar de no PAR de 2007, a Secretaria ter feito reuniões nas quais também se discutia o percentual de implementação das ações, não se tinha a possibilidade de mudança do planejamento. Atualmente, existem reuniões para verificar o que foi feito e refazer o planejamento. Nesse momento, estão aguardando a abertura do sistema para o PAR 2015-2018 para verificarem se o MEC está controlando a implementação e o que ainda está faltando.

O planejamento do PAR de 2011 foi refeito em 2013, e a professora acredita que o MEC já esteja pensando na possibilidade de continuar o que foi planejado no PAR anterior mudando somente o que ainda não foi implementado:

A gente teve que fazer tudo de novo. Mas eu acho que eles já pensaram nessa situação. Tanto que em 2013 quando eles abriram, estavam todas as nossas ações e a gente só complementou ou deixou a mesma, se não nos

satisfazia ou o que a gente precisava a gente modificou, devido a necessidade (Gestora de Corumbá).

Quanto a continuidade da política, a gestora, entende que é muito bom para a implementação das ações, pois o planejamento reflete a ideologia do governo. E afirma que para Corumbá, a continuação da mesma gestão foi muito bom:

Para a gente foi muito importante. Ter essa continuidade, as pessoas entenderam a necessidade de se continuar aquilo que já estava colocado no páreo, o que é prioridade, nós mantivemos. É claro que toda mudança da gestão, sendo do mesmo partido ou não, ela coloca a face do prefeito atual. Da compreensão da situação, as prioridades são diferentes para certos partidos. Você pegar alguma coisa que já estava pronta, é difícil você dar continuidade com outra equipe. Um pouco mais crítico, algumas coisas se perdem até a pessoa entender. Nós que controlamos o que gerimos o PAR, que alimentamos, nós estamos diretamente ligadas a prazos. Então, uma outra gestão, assim, seria difícil conseguir visualizar tudo o que for necessário e conseguir todas essas ações; conseguir os implementos financeiros necessários para o município. Então, nesse ponto a continuidade foi muito boa, porque a gente já sabia o que tinha que fazer, quando tinha que fazer, como fazer (Gestora de Corumbá).

Corroborando esse pensamento, a gestora de Dourados, diz que a mudança do governo interfere no processo de planejamento e implementação das ações do PAR e no próprio PME:

Eu fiquei na Secretaria nos dois mandatos, então a ideologia é uma ideologia diferente. Apesar do prefeito atual ser de um partido de orientação de esquerda, mas a gente vê, que as ações não favorecem as ideologias de esquerda. [...] Como por exemplo, priorizar o social, o humano (Gestora de Dourados).

Em Dourados, o entendimento sobre o PAR, conforme a gestora, era de que este iria articular as ações entre os entes federativos:

Nós entendemos na época que seria um programa que estaria articulando as ações. Porque uma coisa que a gente observava aqui no município, muita vezes, é que uma Secretaria fazia uma ação, e a outra Secretaria fazia praticamente a mesma coisa, no mesmo lugar. Então a gente pensou que o PAR daria conta de tornar essas ações racionais, não ter 3 Secretarias, 3 recursos envolvidos no mesmo local. Você poderia articular melhor essas ações (Gestora de Dourados).

A gestora hoje tem o entendimento de que PAR é um instrumento de planejamento independente do PDE-escola e PES, mas que na época eles não entendiam assim e concorda que o PAR continua esse processo ampliando e articulando o planejamento:

O PES é uma ferramenta de gestão, de gestão da Secretaria. E o PDE é de gestão das escolas, tanto a gestão pedagógica, quanto da gestão administrativa. [...] Eu acredito que o PAR era mais abrangente, ele pegaria uma outra esfera, porque o PES e o PDE seria mais específico da Secretaria de município. E o PAR ele englobaria todas as Secretarias, eu creio, que seria uma ferramenta de gestão, seguindo a mesma linha de ideia, do MEC. Porque ele é bem mais abrangente. [...] Eu penso que, pelo que eu convivi com essa metodologia, seria assim: PDE de gestão da escola, o PES das Secretarias, porque a Secretaria de Estado também tinha o PES, e o PAR seria do MEC para poder articular todas as ações. [...] mas na época a gente não teve esse entendimento (Gestora de Dourados).

Segundo a gestora, o PES que é a mesma metodologia do PDE-escola, se complementam e possibilita articular as ações e tomar decisões baseadas no todo e não em uma decisão isolada.

Um outro fator que o PAR contribuiu muito para o planejamento da educação, é o fato de ser um instrumento quantitativo:

Ele é uma ferramenta para gestão que eu considero bem positiva. Até foi uma ideia, posicionamento, que surgiu depois do contato com essa metodologia. Porque até então, eu confesso que eu tinha um pé atrás. Porque ela trabalha muito com dados, estatística, então você fica muito no quantitativo. E a minha defesa sempre foi em cima da qualidade. Porque eu acho que dados são dados: você pode maquiagem, você alterar. Mas a questão da qualidade não. Mas depois que eu entrei em contato com a metodologia, eu já vim do PDE na escola, porque eu já tinha feito parte do comitê que você trabalha com PDE nas escolas, e quando eu fui para a Secretaria que eu assumi a coordenação do PES, eu assumi meio com o pé atrás, porque alguém tinha que assumir, porque era uma metodologia que a Secretaria tinha adotado e tinha que ser conduzida. Mas assim, no decorrer do processo eu fui mudando minha forma de pensar porque você percebe que apesar de ser quantitativo os dados do PAR e do PES, você consegue tomar decisões (Gestora de Dourados).

Acredita a professora que os dados quantitativos possibilitaram a tomada de decisão de "forma mais racional" e contribuiu para melhoria da educação. Explica que a racionalidade do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) já trabalhado anteriormente, ajudou na melhoria da qualidade porque a secretaria dispunha dos dados bimestralmente e se fazia

estudos sobre os resultados encontrados. Em seu entendimento, as análises quantitativas do PES e do PAR, contribui para diminuir custos e para melhoria da qualidade da educação:

Uma coisa que a gente observou, por exemplo, que chamou a atenção, que eu vou citar só porque eu acho que vai facilitar, era, por exemplo, que nas escolas indígenas, a gente tinha uma repetência de quase 90% nas séries iniciais. Tinha escola que era, 90%, 91% de reprovação.[...] E fica caro para a Secretaria isso. Depois você tem que pagar tudo de novo. Então, assim, só para ilustrar, foi um dado que o PES deu pra gente em termos de qualidade e que o PAR também possibilita. Porque quando você faz o levantamento de dados, você tem essa ideia. Você sabe qual escola que está precisando mais [...] e onde é que está o problema [...] Se o problema está na séries iniciais. As vezes o problema nem estava nas séries iniciais e você focava nas séries iniciais por entender que era estratégico ali (Gestora de Dourados).

No entendimento da gestora, a objetividade dos dados quantitativos pode facilitar a tomada de decisão.

Quanto à continuidade da política, o planejamento das ações não foi feito para além de 2009, pois haviam as eleições e problemas políticos que geraram insegurança na equipe quanto à descontinuidade do governo. As ações de 2007 e 2008 que aconteceram foi por estarem no planejamento estratégico do município.

Uma das características do PAR é o seu caráter plurianual que tem o objetivo de superar os problemas de um planejamento de longo prazo e evitar a sua interrupção pela mudança de governo. No entanto, percebe-se na fala da gestora que a mudança de governo e a troca dos gestores na Secretaria, foi um grande problema que Dourados não conseguiu superar com o PAR de 2007:

*-A gente pensava nas ações de forma que elas fossem já findando ali em 2009. Porque a gente sabe que sempre tem essa descontinuidade (Gestora).
-E isso é uma coisa que preocupa vocês que estão na área de planejamento?(Pesquisadora).
-É uma das coisas que, como profissional da educação, como professora de carreira da rede, preocupa a todos nós. Era uma preocupação da Secretaria, porque a gente não sabia como que ia ficar, e a gente já meio que sabia que seria difícil ficar a gestão que a gente tinha até então que estava bem afinada, mas é saber também que era uma coisa que fazia parte do processo, a gente sabia que podia acontecer (Gestora de Dourados).*

A gestora de Dourados acredita que o PAR pode atender em até 80% do que foi planejado. Esse fato contradiz os dados da pesquisa no levantamento que foi feito sobre as ações planejadas e implementadas no município pelo PAR de 2007.

Tabela 20 - Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Dourados

Dimensões	Gestão Educacional	Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Práticas Pedagógicas e Avaliação	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Total de ações
Total de ações e sub-ações planejadas	22	17	17	29	85
Ações e sub-ações implementadas	6	9	6	17	38
Percentual de implementação	27%	53%	35%	59%	45%

Fonte: MEC (2014)⁵³. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Como se pode perceber, o PAR teve um percentual de implementação de 45% das ações planejadas. A baixa implementação pode ter ocorrido pela falta de controle do planejamento com a mudança de governo.

Segundo a gestora, o monitoramento e avaliação do PAR de 2007 foi feito apenas em processo interno na Secretaria de Educação. A comunidade e o Comitê local não participaram:

Nós fizemos a avaliação dentro da avaliação institucional quando fazia no final do ano. A gente fazia a avaliação institucional e daí fazia a avaliação de todas as ações e acabava fazendo também do PAR. Mas não específica do PAR. (Gestora de Dourados).

Quanto ao controle dos recursos que eram enviados pelo FNDE para a implementação das ações, a gestora diz que é preciso implementar, caso contrário o dinheiro precisa ser devolvido.

O entendimento da gestora de Coxim sobre o PAR é de que este dará "*suporte para melhoria da qualidade da educação, tanto na parte da formação, como na estrutural*". Este

⁵³ Tabela elaborada a partir dos dados da Síntese do PAR 2007 e questionário respondido pelo responsável do acompanhamento do PAR.

pensamento é confirmado na Tabela 21 quando o município prioriza as dimensões de formação de professores e infraestrutura com um número maior de ações.

Tabela 21 - Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Coxim

Dimensões	Gestão Educacional	Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Práticas Pedagógicas e Avaliação	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Total de ações
Total de ações e sub-ações planejadas	17	26	12	26	81
Ações e sub-ações implementadas	7	5	9	15	36
Percentual de implementação	41%	19%	75%	58%	44%

Fonte: MEC (2014)⁵⁴. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Uma das críticas feitas pela gestora ao PAR é a demora do governo federal em atender as ações. Acredita que o governo, por meio do Simec, não consegue atender às demandas de todos os municípios do país.

O gestor de Ponta Porã, entende que o PAR se constitui como um planejamento plurianual e tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação, sendo uma ampliação do PDE-escola:

O meu entendimento geral é que quando eu comecei a trabalhar eu não entendia muito pra que servia e, aí depois, eu comecei a enxergar o PAR como um planejamento estratégico, que na verdade, apesar de todos os municípios enxergarem o PAR só na dimensão 4, na dimensão da infraestrutura, o PAR ele é um planejamento para um período longo, onde você pode colocar todas as ações que estão voltadas para melhoria da qualidade da educação. Na verdade seria uma versão ampliada do PDE que as escolas já fazem, a gente coloca todas as ações lá na escola que a gente quer desenvolver para que a escola melhore [...] e aí eles provavelmente pegaram essa ideia e consolidaram no PAR, porque a gente pode ver que todas as dimensões, a maioria delas não envolvem financeiro, envolve ações que são voltadas para melhoria do ensino. Então, eu entendo o PAR como uma junção de todas as ações que a Secretaria deve realmente desenvolver, para priorizar a qualidade do ensino (Gestor de Ponta Porã).

⁵⁴ Tabela elaborada a partir dos dados da Síntese do PAR 2007 e questionário respondido pelo responsável do acompanhamento do PAR.

Sobre as contribuições do PAR para o planejamento e gestão local, ele afirma que provavelmente ajudou na construção do Plano Municipal de Educação pois o município não tinha:

Quando o Plano Municipal de Educação foi elaborado eles devem ter usado o mesmo diagnóstico, porque o mesmo diagnóstico que serviu para elaboração do PAR deve ter servido para elaborar o Plano Municipal de Educação, porque querendo ou não é bem parecido, porque depois de todo o diagnóstico você tem que gerar uma ação que vai ser executada. Então, o diagnóstico do PAR deve ter sido na época em 2007 o mesmo diagnóstico que foi utilizado para fazer o Plano Municipal de Educação (Gestor de Ponta Porã).

Segundo o professor, a descontinuidade da política é um fator que interfere muito na execução do planejamento, pois reflete na troca dos gestores que acompanham o PAR e acaba interferindo no acompanhamento e implementação das ações:

A mudança de governo interfere em tudo. Quando muda-se uma gestão, muda-se todas as pessoas que estavam envolvidas nesse processo. Se a gestão que mudou, é uma gestão que era oposição a gestão anterior, então vai ter uma troca de pessoal total, vai chegar pessoas pra trabalhar com esse assunto que nem conhecem direito, não sabem como funciona; como foi o meu caso (Gestor de Ponta Porã).

Acrescenta ainda:

Aqui em Ponta Porã, por exemplo, no primeiro ciclo de 2007-2010 foi a gestão anterior que fez e aí a reelaboração para o ciclo 2011-2014 foi a mesma gestão que fez, porque o prefeito foi reeleito e continuou. Quando em 2012 venceu a oposição, que no caso eu entrei junto com essa troca, a equipe foi trocada, então eu comecei a trabalhar com o PAR sem nunca ter lido nada do PAR. Então eu abria esse sistema, olhava e falava: 'meu Deus o que é isso? Será que é pra mexer? Será que não pode mexer? Será que não pode?' Aí eu acabei vendo que o sistema em si, o sistema do Simec, não tem muita coisa pra fazer nele, o que você tem mais para fazer é o acompanhamento das ações, ver se elas estão acontecendo [...]. A descontinuidade interfere sim. Interfere na implementação, interfere no andamento, interfere na execução (Gestor de Ponta Porã).

Tabela 22 - Número de ações do PAR planejadas e implementadas - Ponta Porã

Dimensões	Gestão Educacional	Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Práticas Pedagógicas e Avaliação	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Total de ações
Total de ações e sub-ações planejadas	32	52	21	31	136
Ações e sub-ações implementadas	15	16	9	14	54
Percentual de implementação	47%	31%	43%	45%	40%

Fonte: MEC (2014)⁵⁵. Tabela desenvolvida pela presente pesquisadora.

Conforme explica o gestor de Ponta Porã, quando se tem o conhecimento sobre o Simec, o acompanhamento do PAR é muito bom de gerenciar, pois na medida em que vai se colocando as ações implementadas, o planejamento vai diminuindo facilitando o processo:

Eu acho que isso é uma questão importante porque o PAR tem 'trezentas' subações pra gente executar, então a gente sabe que já aconteceu tal subação, a gente pode colocar lá e finalizar. A partir daí o documento vai diminuindo o volume pra gente poder ter o acompanhamento (Gestor de Ponta Porã).

Nas palavras de Gentilini (1999), a descentralização do planejamento, na visão do governo federal, proporcionaria uma maior capacidade de administração pelos entes federados (estados e municípios) e a União ficaria com a coordenação e supervisão geral estabelecendo uma relação mais eficiente na administração pública (GENTILINI, 1999). Acreditava-se que esta seria a forma ideal para que os entes federados, com maiores informações, conseguissem "formular, de forma mais realista e efetiva, os planos, projetos e programas" contribuindo para uma maior equidade na distribuição dos recursos e consequentemente atenuaria as desigualdades sociais no Brasil com grande extensão territorial e ainda com diferentes condições socioeconômicas (Ibid., p. 134).

No entanto, os dados da pesquisa indicam que o planejamento nos municípios em atendimento às expectativas do governo federal quanto à efetividade da descentralização, atinge em parte seus objetivos; pois ainda é preciso considerar que o sistema educacional ainda está inserido em um contexto em que a heterogeneidade e as desigualdades regionais

⁵⁵ Tabela elaborada a partir dos dados da Síntese do PAR 2007 e questionário respondido pelo responsável do acompanhamento do PAR.

continuam presentes nos municípios brasileiros, necessitando da efetivação do regime de colaboração com o devido apoio técnico e financeiro aos municípios menores; é preciso considerar uma gestão mais participativa com uma participação efetiva da sociedade civil no processo de planejamento; é preciso considerar o apoio técnico do MEC no aperfeiçoamento do Simec em atendimento as especificidades dos municípios e melhor implementação das ações e dos programas para concretização das políticas educacionais em âmbito local. Assim, será possível conhecer as dificuldades e necessidades de cada município em busca das melhorias educacionais.

De acordo com Arretche (2002), os entes resguardados pela Constituição em suas autonomias, são considerados atores políticos com capacidade para implementar políticas públicas. No entanto, foi evidenciado nessa pesquisa, por meio da fala dos gestores, que a autonomia que foi atribuída aos municípios para planejarem suas políticas educacionais por meio do PAR é restrita, uma vez que o planejamento já vem determinado no sistema e poucas são as possibilidades de alterá-lo para atender as especificidades de cada município. Nessa direção, o PAR pode minimizar o potencial de seu planejamento municipal para melhoria do Ideb.

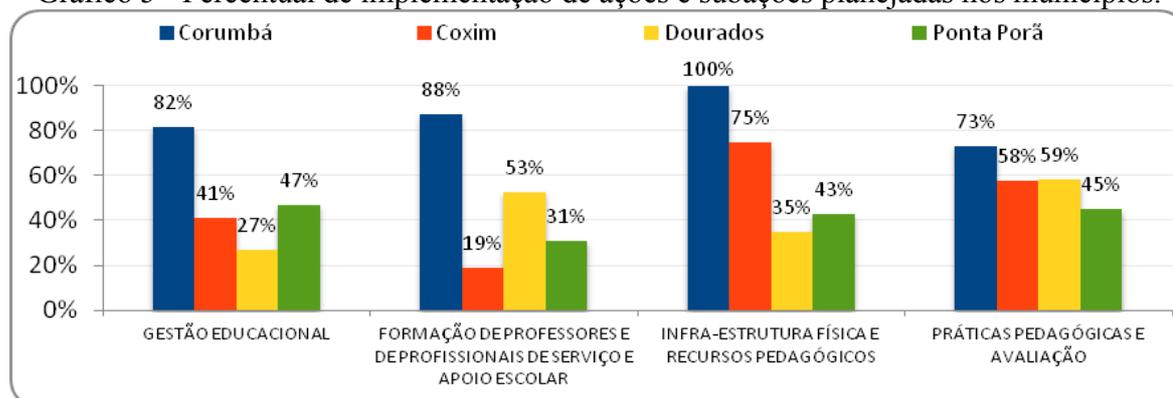
3.4 O Plano de Ações Articuladas e o Ideb: contribuições à melhoria da educação

A análise da Síntese de PAR 2007-2010 e das entrevistas realizadas com os gestores das Secretarias de Educação de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã evidencia o consenso de que existe a preocupação por parte da União de melhorar a qualidade da educação no Brasil.

Conforme visto anteriormente, o Ideb é o indicador de qualidade da educação determinado pelo MEC. Como a melhoria desse indicador se relaciona às políticas educacionais que são planejadas e implementadas pelo município, buscamos verificar quais foram as ações implementadas por meio do PAR e as possíveis contribuições para melhoria da qualidade educacional.

No Gráfico 5, podemos observar o percentual de ações que foram planejadas e implementadas em cada município.

Gráfico 5 - Percentual de implementação de ações e subações planejadas nos municípios.



Fonte: Gráfico desenvolvido pela presente pesquisadora a partir dos dados da Síntese do PAR de 2007 e do questionário respondido pelo responsável em acompanhar o PAR nos municípios.

Comparando a efetividade das ações entre os municípios, a dimensão da Prática Pedagógica e Avaliação é a mais homogênea. A mais heterogênea foi a Formação dos Professores e de Profissionais de Serviço de Apoio Escolar. Esses resultados podem ser explicados pela maior autonomia dos professores quanto às práticas pedagógicas em detrimento da formação da equipe que demanda mais tempo e mais investimento, dependendo da Secretaria de Educação ou da União para fazer tal investimento.

Os dados obtidos confirmam que dentre as ações implementadas pelo PAR, Corumbá foi o município mais eficiente, com uma média de 86% de implementação das ações e subações de todas as dimensões. Vale mencionar que o município tem a menor quantidade de ações planejadas (74), demonstrando uma maior efetividade do planejamento elaborado por estes gestores. Este fato pode ser justificado pelo conhecimento prévio que os gestores tinham sobre planejamento e pela continuidade política que este município está mantendo desde o PAR de 2007.

Em Coxim, a média de implementação foi de 48%. Considerando que ocorreu apoio técnico do MEC, cabe investigar se os motivos que levaram a esse baixo percentual de implementação, foi a dificuldade no planejamento das ações do PAR, ou a não realização de convênios para efetivar as ações, ou se o próprio município não conseguiu efetivar as ações por falta de capacidade técnica, ou pela falta de um apoio financeiro maior por parte do governo federal.

De acordo com Adrião e Garcia (2008, p. 791) "a continuidade de transferências de recursos é vinculada à capacidade de os gestores implementarem com sucesso as medidas previstas no PAR, o que [...] se manifestaria pelo alcance das metas intermediárias do Ideb". Considerando o entendimento das autoras, a melhoria do Ideb se relaciona a capacidade dos

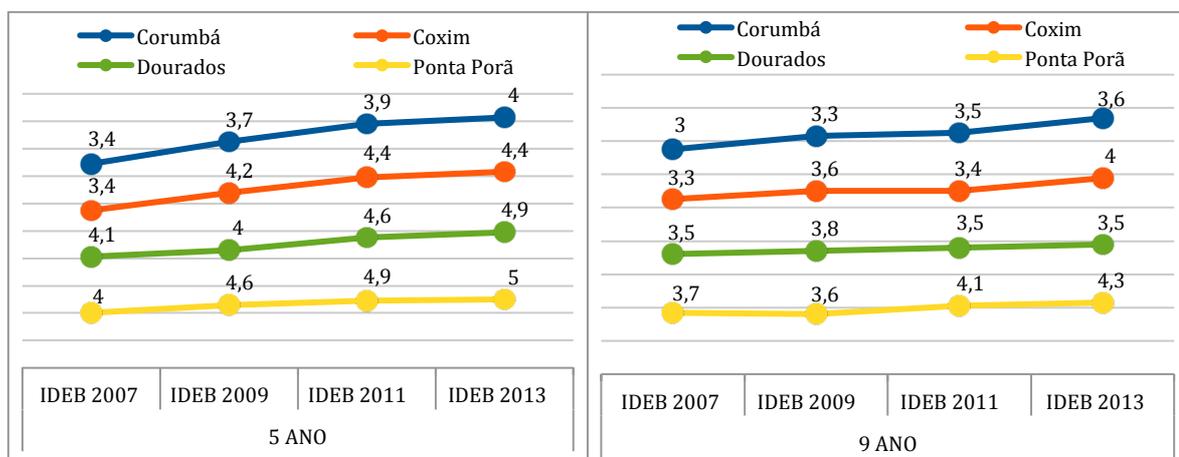
gestores em implementar uma maior quantidade das ações trazendo mais recursos para o município. Coxim apresenta uma situação diferenciada, na qual se questiona o apoio financeiro da União, uma vez que dentre os municípios pesquisados, foi o que obteve o melhor crescimento do Ideb nesse ciclo do PAR, porém foi o município que recebeu o menor valor de recursos financeiros do governo federal.

Dourados foi o município que mais recebeu recursos do FNDE, porém foi o que teve o menor percentual para programas voltados para o PAR. Este fato é comprovado no Quadro 6 e no Gráfico 5, ficando como o segundo município que apresentou a menor média de implementação das ações planejadas com um percentual de 43,5%. A baixa implementação das ações do PAR pode ter sido prejudicada pela descontinuidade política e não necessariamente pelo falta de capacidade técnica dos gestores.

Já o município com a menor média de implementação foi Ponta Porã, com um percentual de 41,5%. Como ressalta o gestor de Ponta Porã, a complexidade e rotatividade das pessoas que trabalham com o PAR é um fator que dificulta o monitoramento da implementação das ações. Cabe verificar se a baixa implementação foi causada pela falta de conhecimento técnico do gestor no acompanhamento das ações implementadas, ou se pela falta de apoio técnico do MEC quanto ao Simec.

Quanto ao Ideb, conforme os dados do Gráfico 6, todos os municípios tiveram um crescimento entre 2007 e 2013 no 5º ano. No entanto, somente Corumbá obteve um crescimento constante nesse período no 9º ano. Comparando o 5º e 9º dos municípios, percebe-se que há melhores classificações do Ideb do 5º ano. No 9º ano, apesar do crescimento, os municípios de Coxim e Dourados tiveram um decréscimo entre o Ideb de 2009 e 2011; e Ponta Porã teve um decréscimo entre 2007 e 2009.

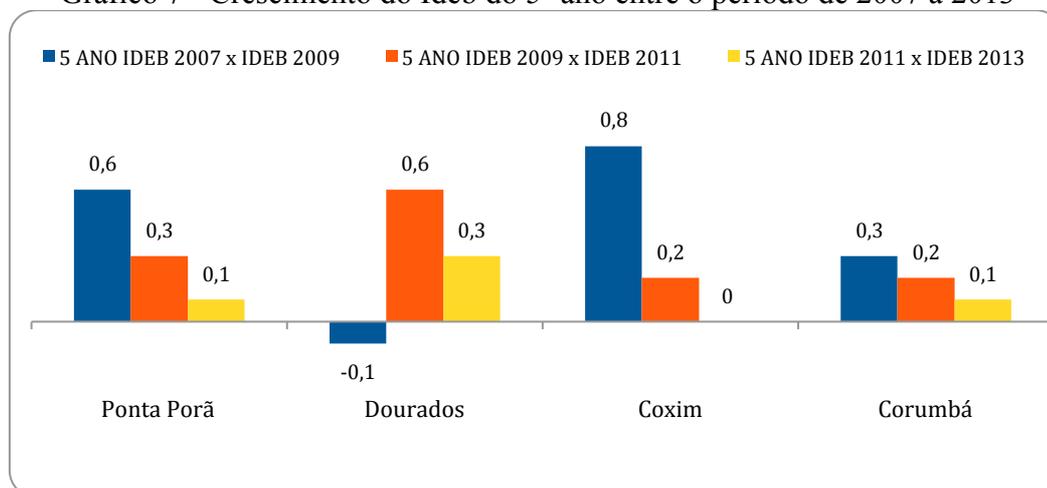
Gráfico 6 - Ideb dos municípios pesquisados no período de 2007 a 2013



Fonte: INEP (2014)⁵⁶.

Analisando o Gráfico 7, o crescimento mais significativo para o 5º ano foi entre os anos de 2007 e 2009, com exceção do município de Dourados, que teve um pequeno decréscimo nesse período.

Gráfico 7 - Crescimento do Ideb do 5º ano entre o período de 2007 a 2013



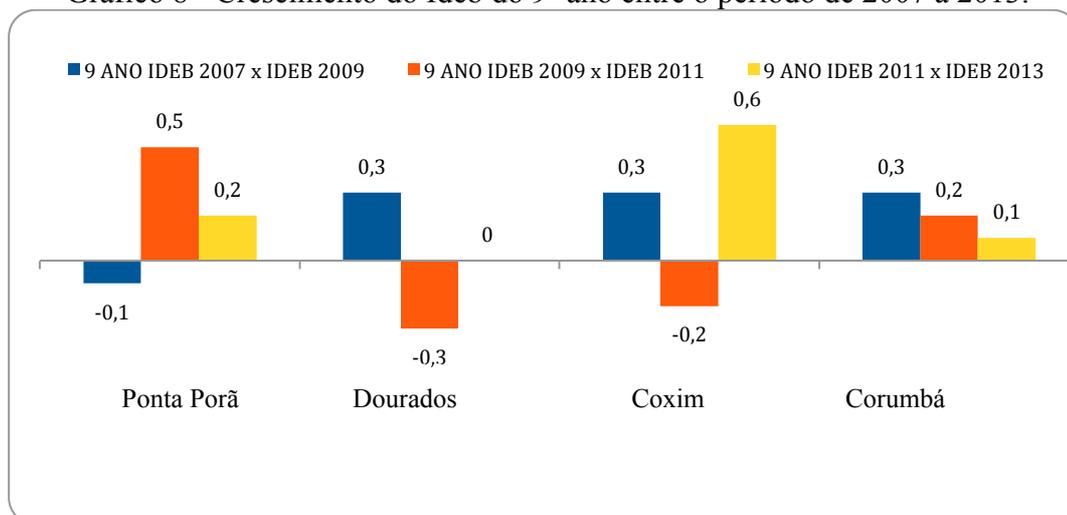
Fonte: INEP (2014)⁵⁷.

Os dados do Gráfico 8, indicam que no 9º ano há uma visível heterogeneidade entre os valores do Ideb dos municípios. A principal observação é referente ao decréscimo do Ideb em Dourados e Coxim no período entre 2009 a 2011; e em Ponta Porã no período entre 2007 a 2009.

⁵⁶ Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: jun. de 2014.

⁵⁷ Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: jun. de 2014.

Gráfico 8 - Crescimento do Ideb do 9º ano entre o período de 2007 a 2013.



Fonte: INEP (2014)⁵⁸.

Comparando o crescimento do Ideb com a efetividade do planejamento feito por meio do PAR, podemos constatar as seguintes situações:

- Corumbá foi o município considerado na pesquisa como o mais efetivo no planejamento. No entanto, apesar de ocorrer um crescimento no Ideb do 5º e do 9º entre 2007 e 2013, podemos perceber nos Gráficos 7 e 8 que o crescimento do Ideb do 5º e do 9º estão diminuindo desde 2009.
- Coxim foi o município que recebeu o menor valor de recursos do governo federal e ainda assim, conseguiu aumentar o Ideb do 5º; mas apresentou dificuldades em manter o crescimento do Ideb do 9º ano no período de 2009 a 2011.
- Dourados foi o município que mais recebeu recursos do governo federal, mas o que teve menos recursos para os programas do PAR. Apesar de melhorar o Ideb no 5º ano, diminuiu o seu crescimento no período de 2011 para 2013 e não apresentou melhoria no Ideb do 9º ano entre 2007 e 2013.
- Ponta Porã, foi o município que mais planejou ações no PAR, mas que menos implementou as ações. Apesar do crescimento do Ideb no 5º e 9º ano, o crescimento deste índice diminuiu no 5º ano a partir de 2009 e no 9º ano a partir de 2011.

Um ponto comum entre Corumbá, Coxim e Ponta Porã foi o crescimento do Ideb do 5º ano de 2007 para 2009. Da mesma forma, Corumbá, Coxim e Dourados aumentaram o Ideb do 9º de 2007 para 2009. Apenas Ponta Porã descreceu nesse período. Considerando a relação do PAR e a melhoria da qualidade educacional mensurada no Ideb, cabe verificar em que medida as ações do PAR contribuíram com esse crescimento, uma vez que o período

⁵⁸ Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: jun. de 2014.

entre 2007 e 2009, o PAR ainda estava sendo planejado e no início da implementação das ações. Da mesma forma, cabe verificar quais foram as razões que fizeram o Ideb diminuir o seu crescimento nos anos seguintes a partir de 2009, uma vez que o PAR já estava mais consolidado na gestão municipal.

Os gestores educacionais entrevistados e os que responderam ao questionário acreditam que o PAR trouxe contribuições para a melhoria do Ideb dos municípios. No entanto, demonstram suas preocupações com o Simec para acompanhar e avaliar os resultados da implementação das ações do PAR.

Para a gestora de Corumbá, todas as ações das quatro dimensões influenciam na melhoria do Ideb; porém, acredita que a infraestrutura é o fator que mais reflete essa melhoria. Dessa forma, como a dimensão da infraestrutura foi a que mais teve ações implementadas, ela acredita que esse fato pode ter contribuído para o aumento do Ideb do município:

Eu acho que isso reflete na melhoria do IDEB sim. Porque uma escola que tenha toda sua infraestrutura voltada para educação, realmente influencia. Claro que tem outras situações, outros itens, que envolvem isso. É gestão, é questão do profissional estar sempre estudando, buscando educação continuada, tudo isso também influencia, é uma série de fatores. Mas eu acho que a infraestrutura também é algo que influencia. E o PAR não prega só infraestrutura. A gente fala que para o município, a infraestrutura é o calcanhar de Aquiles. Todos os municípios, se não for todos, pelo menos 90%, a questão da infraestrutura é mais grave (Gestora de Corumbá).

A gestora de Dourados reforça que a metodologia do PDE e do PAR, para identificar os problemas educacionais, pode ter contribuído com a melhoria do Ideb. Ela acredita que por meio deste planejamento você pode focar mais especificamente nas deficiências da educação:

Eu acho que trouxe melhorias porque você foca a ação, você identifica onde está o problema, e aí você tem a possibilidade de focar a ação naquele local. [...] Porque essa mesma metodologia do PAR era o que a gente utilizava na Secretaria. Eu falei da questão da educação indígena, que foi um dos problemas que possibilitou que a gente focasse e resolvesse o problema. Porque quando a gente olhou os dados, a primeira coisa que a gente fez, foi identificar o problema. A gente solicitou para a escola os dados via PDE, que tem as tabelinhas lá e de como que eles têm que mandar. Aí você tem o número de alunos matriculados, transferidos, aprovados e reprovados, tem os índices. E quando a gente bateu o olho e viu a repetência de 90%, onde? Séries iniciais. Então o problema vai estar no quê? A gente foi na escola, era alfabetização. O que a gente detectou, por exemplo? As escolas que tinham maior índice de repetência eram aquelas escolas da reserva indígena, que

ficam na área mais pobre, do Bororó, do Sardinha. [...] Eles mal falam o português. Eles não entendiam os professores brancos, eles não tinham como se comunicar. Como é que eles iam aprender a ler e a escrever? Ai tinha mesmo uma repetência enorme. Qual foi o encaminhamento da Secretaria? concurso bilíngue. A criança tinha que ser alfabetizada nas duas línguas, e trazer os professores indígenas para o magistério. Durante 4, 5 anos a gente trabalhou com o magistério indígena. Os professores da reserva indígena vinham fazer a formação no final de semana (Gestora de Dourados).

Para o gestor de Ponta Porã, o planejamento, sua execução e controle, são essenciais para a melhoria da qualidade da educação e elevação do Ideb; no entanto, é fundamental a participação de vários atores no planejamento para se atingir suas metas:

Eu acho que tanto o PAR quanto o Plano Municipal de Educação eles são uma ferramenta que participam nessa melhoria, mas se a gestão realiza e acompanha essas ações. Porque se a gente faz um documento, e nesse documento a gente coloca que vão ser realizadas tantas reuniões com os professores para que haja uma discussão, isso realmente tem que acontecer. Então, eu acho que a principal contribuição tanto do PAR, como do Plano Municipal de Educação, que é fruto um do outro, é questão de deixar esse processo mais metódico, de você documentar melhor, de você se planejar melhor, pra que as coisas aconteçam. Nesse sentido, eu acredito que sim, que contribuiu sim, para melhoria da qualidade do ensino, porque para que essas ações aconteçam, tem que ter um planejamento e aí as ações têm que ser planejadas, isso vai condicionando os agentes, os professores a planejar e executar a meta que tem que ser cumprida, eu acho que nesse sentido sim. E, por consequência, o Ideb acaba melhorando, porque eu não sei se vocês tem acesso público, a gente pode visitar a página do Inep e a gente vê que o Ideb na maioria dos municípios vem subindo, e provavelmente é fruto disso, dessa melhoria de planejamento das ações executadas (Gestor de Ponta Porã).

Como contribuição para esta pesquisa a gestora de Corumbá diz que o FNDE e o MEC, assim como a Secretaria de Educação estão em constante aprendizado e que apesar do PAR precisar fazer melhorias, este instrumento de planejamento trouxe muitas contribuições para a gestão educacional (Gestora de Corumbá).

Com base nas entrevistas e nos questionários, é perceptível que alguns fatores ainda dificultam a articulação entre os entes federados na efetivação do planejamento em âmbito local. Dentre eles, evidencia-se o patrimonialismo na gestão local, o pouco conhecimento dos gestores educacionais sobre o PAR e o Simec; bem como, a falta de flexibilidade desse sistema em atender as especificidades dos municípios.

Verifica-se que as contribuições do PAR se encontram no seu caráter plurianual evitando os percalços causados pela descontinuidade política, o apoio financeiro da União por

meio dos programas educacionais, o favorecimento da realização do diagnóstico educacional e a tomada de decisão pela conciliação dos dados quantitativos e análise da realidade local.

A partir do exposto, compreende-se que para o município atender aos objetivos do Plano de Metas para melhoria da qualidade educacional por meio do PAR, seja necessário um alinhamento entre o planejamento municipal e o apoio técnico e financeiro do MEC em atendimento às suas demandas específicas; mais formação para os gestores educacionais em planejamento; flexibilização e aperfeiçoamento do Simec; e principalmente, a efetivação do regime de colaboração que possibilite condições financeiras para o município planejar e implementar suas próprias políticas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado nas últimas décadas utilizou o planejamento estatal com objetivo de atender aos interesses sociais e econômicos governamentais. Após passar por reformulações em diferentes contextos políticos, na Constituição Federal de 1988, passou a ser uma determinação legal com novos princípios, como o da gestão participativa. Em um país com marcantes desigualdades socioeconômicas entre as regiões, o fortalecimento da democracia é essencial para que a sociedade civil possa ver as suas demandas de emancipação política e econômica serem atendidas (FONSECA, 2013, p.85). Dessa forma, com a participação dos gestores locais e da sociedade civil na elaboração e acompanhamento do planejamento educacional municipal, exigiu-se uma nova relação entre os entes federados.

Em 2007, com uma perspectiva de descentralização das políticas educacionais, o governo federal procura fortalecer a relação entre os entes federados lançando o PDE/ Plano de Metas Compromisso todos pela Educação como o objetivo de melhorar a qualidade educacional por meio do apoio técnico e financeiro do MEC. Essa política é instrumentalizada pelo PAR que procura, por meio da autonomia atribuída aos municípios, realizar o planejamento educacional em âmbito Local conforme as suas demandas educacionais.

Segundo Gentilini (1999), a descentralização do planejamento na visão do governo federal, além de proporcionar maior capacidade de planejamento entre os entes, acreditava-se que esta seria a forma ideal para que os entes federados, com maiores informações, iriam conseguir planejar suas demandas educacionais, proporcionando uma maior equidade na distribuição dos recursos e conseqüentemente atenuando as desigualdades sociais e econômicas no Brasil.

Visando compreender o que acontece na gestão municipal quando se descentraliza as políticas educacionais, o presente trabalho analisa o processo de implementação do Plano de Ações Articuladas em quatro municípios sul-mato-grossenses no período de 2007-2010; com vistas a identificar as contribuições do apoio técnico e financeiro da União para melhoria do planejamento educacional nos municípios.

O problema que norteou a investigação procurou responder às seguintes questões: em que medida o PAR tem contribuído com a gestão local para melhoria do planejamento e da qualidade educacional? Quais as contribuições? O município tem autonomia no planejamento e implementação das ações do PAR?

Para responder à essas questões, iniciou-se o trabalho com uma investigação sobre o objeto de estudo por meio do levantamento bibliográfico e documental com o objetivo de se

ter uma visão geral sobre a gestão educacional na constituição do Estado federativo brasileiro, sua organização político-administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, e a relação entre os entes federados na forma pela qual elabora e implementa suas políticas educacionais em âmbito local.

O estudo bibliográfico permitiu-nos atentar para o fato de que a efetivação da direito à educação com qualidade, não se restringe somente ao acesso; é necessário que o Estado como articulador das ações educacionais, fortaleça o pacto federativo com sentido de cooperação entre os entes federados. Da mesma forma, entende-se que a autonomia e divisão de competências estabelecidas constitucionalmente aos entes, por si só, não garantirão o atendimento às demandas específicas de cada município. O fortalecimento das instâncias locais, virá com a determinação das normas que definam a responsabilidade de cada governo na colaboração mútua (ARAUJO, 2010a).

Araujo (2010a), aponta que o regime de colaboração, a articulação e a coordenação do governo federal com relações horizontais entre os entes, contribui para diminuir a competitividade por recursos. Corroborando esse pensamento, Freitas (2012) esclarece que a colaboração federativa enseja uma associação e união do trabalho na Educação Básica entre os entes autônomos para melhoria da educação; entendendo que a associação "importa a definição da participação e da contribuição" de cada ente federado reciprocamente (Ibid., p. 175). A colaboração é justificada pelo fato dos municípios com menos recursos financeiros não terem condições de investir em ações que exijam mais investimentos para melhoria educacional.

No entendimento de Araujo (2010) o envio de recursos financeiros pela União para implementar as ações do PAR, pode levar ao entendimento equivocado de que este instrumento de planejamento se caracterize como um regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988. No entanto, se não houver um apoio financeiro maior por parte da União aos municípios com menor Ideb, a melhoria da qualidade da educação pode continuar não tendo o êxito esperado.

A iniciativa do governo federal no início do Plano de Metas de priorizar o apoio aos municípios com receitas menores e com o Ideb abaixo da média nacional de aproximadamente (4,0), não se confirmou nos resultados dessa pesquisa; pois, Dourados com a maior população, maior IDH-M e maior Ideb, foi também o município que mais recebeu recursos do FNDE para programas educacionais no período pesquisado. Da mesma forma, Dourados juntamente com Corumbá, foram os municípios que tinham maiores capacidades de planejamento, também foram os que receberam a maior quantidade de recursos. Por outro

lado, dentre os quatro municípios, Coxim foi o que recebeu o menor valor de recursos do FNDE e o que obteve o melhor crescimento do Ideb no período pesquisado.

Essas evidências levam aos seguintes questionamentos: a capacidade de planejamento dos gestores locais interfere na captação de recursos e implementação das ações do PAR? Se a finalidade da colaboração é contribuir com os municípios com menos recursos e com maiores dificuldades educacionais, como descentralizar o planejamento e efetivar as políticas educacionais em âmbito local se os municípios não possuem condições técnicas, administrativas e financeiras para fazer seus planejamentos e solicitar os recursos?

A descentralização das ações das políticas educacionais, juntamente com a autonomia dos municípios no planejamento, ainda causam tensão entre os entes federados, pois além da capacidade diferenciada de recursos financeiros como visto anteriormente, a capacidade de planejamento e implementação das ações do PAR indicam ser outros dois fatores que dificultam a eficácia da descentralização. No entendimento de Araujo (2013) a política de descentralização das ações encontrou barreiras quanto a equalização da oferta educacional, principalmente via municipalização, uma vez que as desigualdades regionais quanto a capacidade de investimento interfere na ampliação das redes de ensino. (ARAUJO, 2013),

Os dados revelam que a União atendeu ao diagnóstico do PAR elaborado pelos municípios com envio de recursos para implementação das ações, principalmente as ações da dimensão de infraestrutura. Porém, não ocorreu um alinhamento entre as ações planejadas na Síntese do PAR -2007 pelos municípios e os recursos enviados pelo FNDE para os programas educacionais. O programa mais beneficiado com envio de recursos financeiros foi o Proinfância; no entanto, este programa não consta na Síntese do PAR de 2007-2010 dos municípios pesquisados. Esse fato pode ser justificado por parte da União, na efetivação da EC nº 59 de 2009, que exigiu a construção de mais instituições de ensino para Educação Infantil.

Assim, pode-se inferir que na intercessão das políticas educacionais de âmbito federal e nos municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã, o princípio da focalização foi manifestado na política de ampliação do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos pela priorização do governo federal em empreender uma quantidade maior de recursos financeiros nesse programa. Conforme explica Freitas (1998, p. 3), o "princípio da focalização sinaliza a prática de seletividade na atuação do Estado e a concentração desta em determinadas áreas e problemas". Esse princípio, segundo a autora, na verdade marca a política social presente em um determinado momento no Estado brasileiro.

Nesse sentido, percebe-se o caráter plurianual do PAR com metas a longo prazo

quando incentiva o crescimento e a melhoria da qualidade na Educação Infantil, uma vez que o Ideb será mensurado somente no 5º e 9º ano. Da mesma forma, deve-se considerar a importância dos recursos para Educação Infantil com o aumento do número de instituições na educação infantil.

Considera-se também que o governo federal procurou cumprir, com o envio de recursos para implementação do Proinfância, a agenda do PPA (2008-2011) do governo Lula que tinha como prioridades a "Agenda Social; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)" (OLIVEIRA; SENNA, 2011, p. 4).

Em relação ao município, a falta de alinhamento entre o planejamento da União e dos municípios quanto aos programas educacionais pertencentes ao PAR, incita a questionar se a não inserção do Proinfância no planejamento não ocorreu por desconhecimento desse programa, ou por falta de conhecimento do PAR, ou por entender que o Proinfância não era prioridade para seu planejamento educacional.

Por outro lado, a pesquisa evidenciou uma centralidade por parte da União na implementação das políticas educacionais por meio do controle financeiro quando envia recursos direcionados para os programas e projetos federais, sem considerar o planejamento local. Dessa forma, pode-se inferir que os municípios, apesar de legalmente autônomos para realizarem seus planejamentos educacionais, consentem com as políticas induzidas pelo MEC, pois ainda carecem de autossuficiência financeira e administrativa para criarem e implementarem suas próprias políticas.

Quanto a capacidade de planejamento dos gestores educacionais, a pesquisa revela que o conhecimento específico que cada gestor da Secretaria de Educação possui da sua área de atuação e a capacidade de trabalhar com planejamento, foram importantes para o atendimento das ações do PAR, principalmente quanto aos conhecimentos na área de engenharia para solicitação de ações na Dimensão de Infraestrutura. Por um lado, o governo federal possibilita o planejamento de ações para infraestrutura, mas por outro, exige também que as obras, pedidos de transporte, entre outros, estejam dentro das determinações do Simec. Considerando as pequenas condições financeiras e administrativas de municípios de pequeno porte, estes ficam prejudicados no atendimento das construções maiores, como escolas, creches e quadras, porque não dispõem de engenheiros ou profissionais especializados para elaborarem o planejamento conforme o especificado no PAR e de acordo com as normas estabelecidas no Simec.

A pesquisa evidenciou que, mesmo diante das capacidades diferenciadas dos municípios para realização do planejamento, a elaboração do diagnóstico e do planejamento

das ações do PAR em 2007 pelos quatro municípios, foram pautados sob a lógica racional; seja pelo fato dos municípios priorizarem a infraestrutura por entenderem ser esta a dimensão que exige uma quantidade maior de recursos financeiros que muitas vezes o município não dispõe; seja por entenderem que as especificidades das demandas educacionais não seriam atendidas pela pouca flexibilização do Simec no planejamento; mas principalmente, por entenderem que pode ocorrer na intercessão das políticas da União e dos municípios, uma prevalência da implementação das políticas planejadas pelo governo federal com ênfase em determinada dimensão, programa ou ação.

A pesquisa revela que o Simec, é um fator que dificultou o planejamento e acompanhamento da implementação das ações do PAR. Dentre as dificuldades mais efetivas e as mais significantes, estão a falta de informação sobre o Simec e a falta de treinamento nas atualizações do sistema. Esses fatores são considerados pelos gestores educacionais tão prejudiciais à gestão da educação quanto a descontinuidade do governo. Porque mesmo não havendo mudança do governo, se ocorrer atualizações ou troca de gestor do PAR, o monitoramento da implementação deixa de ser realizado prejudicando a sua continuidade. Nesse sentido, o PAR perde o caráter plurianual do planejamento da educação e mantém-se conforme as políticas de uma determinada gestão, ficando o planejamento como instrumento técnico que traz consigo a direção política-ideologia de cada governo.

A interferência da União para que os programas e políticas educacionais sejam implementados é fundamental; pois, apesar do município dispor de uma maior autonomia para planejar suas políticas educacionais, muitas vezes não existe o comprometimento do governo local com a implementação das ações por meio de programas educacionais. Nesse sentido, o PAR como instrumento de planejamento, poderá trazer benefícios à melhoria da educação, se houver gestores educacionais comprometidos com as políticas sociais; se houver uma gestão democrática que permita a participação da sociedade civil no planejamento das suas demandas educacionais e monitoramento da implementação; assim como, se findar com as práticas patrimonialistas na gestão municipal.

Outro fator identificado na pesquisa prejudicial a implementação das ações do PAR é a falta de flexibilização do Simec em atender as especificidades dos municípios. Os gestores educacionais acreditam que o governo federal não consiga atender o planejamento elaborado por todos os municípios, os quais possuem grandes diferenças regionais, sociais e financeiras. Por outro lado, acreditam que se fosse antecipado o valor do recurso a ser repassado, seria mais fácil planejar e atender às especificidades. Assim, verifica-se que a falta de

conhecimento do planejamento orçamentário do governo federal e o alinhamento com o planejamento orçamentário municipal é um outro fator que dificulta o planejamento do PAR.

A especificação dos programas educacionais vinculados ao PAR no Simec também dificulta o monitoramento da implementação das ações do PAR. No sistema são disponibilizados somente alguns programas como sendo do PAR dificultando o controle da implementação. O monitoramento e controle das ações implementadas ficam prejudicados porque o Simec não consegue cruzar os recursos que são destinados aos programas que fazem parte do PAR com os recursos que foram enviados para escola e para Secretaria de Educação. Dessa forma, o monitoramento é realizado pelo gestor por meio de associações do envio de recursos para os programas e os que podem estar relacionadas às ações do PAR.

Portanto, pode-se inferir que somente pelo Simec ainda não é possível fazer um monitoramento e uma avaliação precisa sobre o que realmente foi disponibilizado de recursos para o PAR e o que foi implementado nos municípios. Esse fato, se torna relevante para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que este sistema é o instrumento de articulação entre a União e os municípios para o conhecimento dos planejamentos municipais, podendo comprometer a continuidade das ações e o atendimento às suas demandas educacionais.

Da mesma forma, este fato nos remete ao federalismo quanto as dificuldades encontradas no regime de colaboração na articulação entre a União, estados e municípios no planejamento e implementação das políticas educacionais, obtenção de recursos e capacitação dos gestores.

Conforme Calazans (1999, p. 15) é importante que o responsável pelo planejamento esteja preparado para fazer a articulação entre os entes federados e consiga estabelecer uma coordenação entre "a esfera técnica, o nível político e o corpo burocrático". Acrescenta o autor que essa articulação é indispensável para que o gestor tenha autonomia nas relações com as instituições e com a sociedade permitindo-lhe identificar "[...] as necessidades, tensões, relações de força e outros fenômenos peculiares ao contexto e ao processo" (Ibid., p. 15). Dessa forma, torna-se necessário uma maior integração entre os entes federados na capacitação dos gestores, mais flexibilização do Simec no planejamento e uma efetiva participação da sociedade no elaboração e monitoramento do PAR.

Corroboro do pensamento de Abrucio (2010, p. 52) quando esclarece que "a indefinição do papel do governo estadual, tanto o de executor como, principalmente, o de coordenador da relação entre as municipalidades" dificulta a construção de um modelo federativo "mais efetivo e eficiente". Acredito que a colaboração não deve se restringir somente ao financeiro, nem somente à relação entre União e municípios, mas deve estabelecer

uma articulação no âmbito dos estados e municípios, uma vez que esses, sozinhos, não conseguem atender às suas demandas educacionais.

A partir dos resultados encontrados, cabe verificar na articulação entre os entes, qual a participação do estado no planejamento e implementação das ações do PAR? Em uma instância menor, mas não menos importante que é a escola, os diretores, coordenadores e professores conhecem a proposta do PAR? Esses tem uma participação política no processo de planejamento e no controle da implementação das suas ações?

Pode-se inferir que o PAR, por si só, não realizará mudanças ou vai trazer melhorias para qualidade da educação, pois o mesmo consiste em um instrumento de planejamento administrado por gestores locais com diferentes poderes, interesses e demandas educacionais. Nessa perspectiva, podemos concordar com Palumbo (1994) quando esclarece que a política não se restringe a um único evento em separado; ela pode ser considerada abrangente, dinâmica, processual, com intenções, ações e comportamentos de muitos atores que as formulam e as implementam, podendo influenciá-las de acordo com seus valores, demandas e perspectivas.

Nas décadas de 1990 e 2000, as avaliações educacionais se fortaleceram com o intuito de levantar dados sobre o desempenho dos alunos e das escolas e assim indicar as políticas necessárias para melhoria da qualidade da educação. De acordo com Peroni (2003, p.110), as avaliações educacionais tinham como objetivo "verificar a efetividade das ações geradas nos projetos". Considerando que o PAR é o instrumento que concretiza o Plano de Metas Todos pela Educação" e este por sua vez objetiva a melhoria da qualidade da educação mensurado pelo Ideb, a pesquisa verificou as mudanças ocorridas no Ideb no período de 2007-2013 e qual o entendimento dos gestores locais sobre as contribuições do PAR para os resultados desse índice educacional.

A pesquisa evidenciou que não ocorreu uma correlação entre o número de ações implementadas, o valor de recurso repassado pelo FNDE e o aumento do Ideb. No entendimento dos gestores, as contribuições do PAR para o planejamento em âmbito municipal e no atendimento aos objetivos do Plano de Metas pela melhoria da qualidade educacional, se encontram no seu caráter plurianual evitando os percalços causados pela descontinuidade política; no apoio financeiro da União por meio dos programas educacionais, no favorecimento da realização do diagnóstico educacional e na tomada de decisão pela conciliação dos dados quantitativos e análise da realidade local.

Dentre as principais dificuldades relatadas pelos gestores educacionais se encontram: a descontinuidade do governo; a falta de apoio técnico com mais formação para os gestores

educacionais em planejamento; a falta de flexibilização do planejamento no Simec e o aperfeiçoamento do sistema sem a devida capacitação dos técnicos; a falta de um maior alinhamento entre o planejamento do município e o planejamento da União com apoio financeiro do MEC em atendimento às demandas específicas dos municípios; e principalmente, falta da efetivação do regime de colaboração que possibilite condições financeiras para o município planejar e implementar suas próprias políticas educacionais. Diante dos resultados encontrados na análise do Ideb, cabe verificar em que medida esses fatores interferiram na implementação das ações do PAR e influenciaram os resultados do Ideb.

Os resultados encontrados nessa pesquisa vão ao encontro do pensamento de Abrucio (2010, p. 46) quando esclarece que a descentralização trouxe benefícios para o campo das políticas; no entanto, os resultados da municipalização não produziram o efeito esperado devido aos seguintes fatores:

"[...] dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a prefeiturização (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes"(Ibid., p. 46).

Considerando o pensamento de Abrucio (2010), acredito que seja importante considerar as dificuldades técnicas, administrativas e financeiras dos municípios para melhorar o problemático quadro da educação nos municípios brasileiros. É igualmente importante, considerar que a autonomia foi atribuída aos municípios legalmente, mas esta precisa ser conquistada com participação política dos diferentes atores envolvidos na construção das políticas educacionais. A falta de participação dos diretores, coordenadores, professores e comunidade pode contribuir para a não efetivação do PAR nas escolas.

Abrucio (2010, p. 40) esclarece que essa nova dinâmica da gestão das políticas públicas, com um novo modelo federativo propondo "um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica", é importante para a garantia de uma educação equânime, uma vez que os municípios apresentam diferentes condições socioeconômicas e que as decisões políticas são historicamente definidas com base no patrimonialismo e bem distante

de uma gestão participativa.

Apesar dos avanços na gestão educacional com a criação do PAR e as possibilidades que este instrumento de planejamento proporcionou para aproximar os entes favorecendo o apoio técnico e financeiro da União para a implementação das políticas educacionais em âmbito local, não é possível afirmar que a colaboração se efetivou nos quatro municípios pesquisados, principalmente pela falta de apoio técnico e pela diferenciação nos valores dos recursos enviados pelo governo federal.

Constatou-se que a descentralização via municipalização não tem obtido o êxito esperado quanto a autonomia dada aos municípios na gestão educacional local, devido a forte centralização exercida pela União na implementação das políticas educacionais. Apesar da possibilidade dos municípios elaborarem seus planejamentos por meio PAR, os recursos enviados pelo MEC para os programas educacionais é uma das formas pelas quais os municípios são conduzidos a aceitarem as políticas induzidas pelo governo federal por não possuírem autossuficiência administrativa e financeira para planejarem e implementarem as suas próprias políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

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

ABRUCIO, F. L.; COUTO, G. C. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local**. São Paulo em Perspectiva, 10(3), 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742008000300012&script=sci_abstract&tlng=>>. Acesso em: maio de 2014.

ALBUQUERQUE, S. V. **Formação continuada de professores no estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2013. 497f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14530>>. Acesso em: nov. de 2013.

AMORIM, M. D. **A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. 2011. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2011. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/dissertacoes/milenediasamorim>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

ANDERSON, J. A. **Accountability in education**. In: IAE, IIEP, UNESCO. Paris, 2005. (Education Policy Series). Disponível em: <<http://www.unesco.org/iiep/PDF/Edpoll.pdf>>. Acesso em: jun. de 2013.

ANTUNES, V. F. P. **A utilização dos resultados da avaliação institucional externa na Educação Básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)**. 2012. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2012. Disponível em: <<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/8237-a-utilizacao-dos-resultados-da-avaliacao-institucional-externa-da-educacao-basica-no-ambito-do-plano-de-acoes-articuladas-par-em-municipios-sul-mato-grossenses-2007-2010.pdf>>. Acesso em: dez. de 2014.

ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: maio de 2014.

_____. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Rev. Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n. 7, p. 231-243, jul./dez, 2010a. Disponível em: <<http://esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/83/270>>. Acesso em: dez. de 2014.

_____. **Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: nov. de 2014.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc**, Campinas, v. 23, n. 80, p.25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: nov. de 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARTHOLOMEI, M. E. E. **Provimento do cargo de diretores escolares, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (2007-2010)**. Campo Grande, 2013. Dissertação (Mestrado em educação. Faculdade de Educação da UCDB). Disponível em: <http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/12744-maria-elisa-ennes-bartholomei.pdf>. Acesso em 14 de dez. 2014.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. Disponível em: <<http://unifra.br/professores/14104/Paulo%20Bonavides-iencia%20Politica%5B1%5D.pdf>>. Acesso em: nov. de 2014.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010. **Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação**. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em: jan. de 2015.

_____. Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2014. **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação, cooperação federativa e regime de colaboração**. Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2014a. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf>>. Acesso em: jan. de 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a emenda n. 59 de 2009. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: ago. de 2013.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 setembro de 1996. Brasília, DF, 1996b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: ago. de 2013.

_____. **Emenda Constitucional n. 53**, de 19 de dezembro de 2006. Brasília, DF, 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: ago. de 2013.

_____. **Decreto n. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: ago. de 2013.

_____. **Estatística aplicada à educação**. MEDEIROS, C. A. (Org.). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Universidade de Brasília, 2007e.

_____. **Guia de Programas que constam no PAR**- Documento complementar ao Guia Prático de Ações. Brasília: MEC, 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=235&msg=1>. Acesso em: ago. de 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Estatística da população de acordo com o censo em 2010**. 2010a Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: maio de 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública**, 2001a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>. Acesso em: jun. de 2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Nota Informativa do IDEB**, 2013b. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: jan. de 2014.

_____. **Instrumento diagnóstico - PAR municipal 2011-2014**. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf>. Acesso em: ago. de 2013.

_____. **Lei Complementar n. 101**, Casa Civil, 2000. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LR_RF_guiaOrientacao.pdf>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Lei n. 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Lei n. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. <Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: set. de 2013.

_____. **Lei n. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: jun. de 2014.

_____. **Lei n. 11.107**, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: jan. de 2014.

_____. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007a. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: jan. de 2014.

_____. **Lei n. 12.695**, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: abr. de 2014.

_____. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024. <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em: jul. de 2014.

_____. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. In: **Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília: PNUD/IPEA/FJP, 2013a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: jan. de 2015.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE: razões, princípios e programas.** Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=84751> Acesso em: ago. de 2013.

_____. **O que é o IDEB.** Brasília: INEP, 2007f. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>>. Acesso em: set. de 2013.

_____. **Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).** Brasília: MEC, 2008a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual_passo-a-passo_set_2008.pdf>. Acesso em: maio de 2014.

_____. **Parecer CNE n. 1**, de janeiro de 2012: Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866>. Acesso em: jan. de 2015.

_____. **Parecer CNE n. 9**, de agosto de 2011b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16368&Itemid=866> Acesso em: jan. de 2015.

_____. **Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014.** Guia Prático de Ações para Municípios. Brasília: MEC, 2011a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como elaborar o par&catid=98:par-plano de acoes articuladas & Itemid=174](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como%20elaborar%20o%20par&catid=98:par-plano%20de%20acoes%20articuladas%20&Itemid=174)>. Acesso em: ago. de 2013.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: jun. de 2014.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Brasil. **Ranking IDH Global 2013.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>. Acesso em: jan. de 2015.

_____. **Resolução CD/FNDE n. 13**, de 8 de junho de 2012. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> . Acesso em: maio de 2014.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 14**, de 8 de junho de 2012. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> . Acesso em: maio de 2014.

_____. **Resolução CD/FNDE n. 29**, de 20 de junho de 2007. Brasília, DF, 2007d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> . Acesso em: maio de 2014.

_____. **Resolução CD/ FNDE n. 46**, de 31 de outubro 2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> . Acesso em: maio de 2014.

_____. **Resolução CD/FNDE n. 47**, de 20 de setembro 2007. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> . Acesso: maio de 2014.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

CALAZANS, M. J. C. Planejamento da educação no Brasil - Novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, A.; CALAZANS, M. J. C.; WALTER, G. (Orgs.). **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

CALDAS, C. L. **Plano de Ações Articuladas na rede municipal de ensino de Campo Grande, MS**: o processo de implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010). 2013. 149f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2013. Disponível em: <<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/13845-carmen-ligia-caldas.pdf>>. Acesso em: dez. de 2014.

CAMINI, L. **A Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação**. 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CASTRO, M. L. S. de; WERLE, F. O. C. Estado do conhecimento em administração da educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000. **Revista Ensaio**, Avaliação de Políticas Educacionais, Rio de Janeiro, v.12, n. 45, p. 1045-1064. 2004.

COMAR, S. R. As políticas do Banco Mundial para a diversidade cultural após 1990: valorização das diferenças ou ênfase na equidade como imperativo político? **Revista UCDB**, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, n. 34. p. 247-258. Campo Grande: UCDB, 2012.

CURY, C. R. J. **Educação Básica no Brasil**. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: jun. de 2014.

DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar**. Brasília: MEC/SED/ UnB, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/06_gest_edu_esc.pdf>. Acesso em: set. de 2013.

_____. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677- 705, jul./set. 2010.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: o esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-CP, 2001.

FERNANDES, S. F.; GENTILLINI, J. A. Planejamento, Políticas públicas e educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44. N. 153, p. 486-492, jul./set. 2014.

FERREIRA, E. B. Estado e Planejamento de descentralização da educação profissional no Brasil. In: **Anais... 23º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE**. Porto Alegre, ANPAE, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/index.html>. Acesso em: jan. de 2015.

FERREIRA, E. B.; BASTOS, R. F. Políticas educacionais e planejamento: o PAR como

objeto de investigação. In: **Anais...** 26º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação -ANPAE. Recife: ANPAE, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/comunicacoesDF.html>>. Acesso em: jan. de 2015.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O Plano de Ações Articuladas (PAR): dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. & Conj.**, Belo Horizonte, 1(3), p. 107-127, set./dez. 1986.

FILHO, D. F. et al. O que Fazer e o que Não Fazer com a Regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, v.20, n. 1, p. 44-99, 2011.

FLICK, U. **Uma introdução a pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSECA, A. A.; MARINELLI, C. R. G. O Estado neoliberal e as políticas de avaliação: relações entre a escola e o mercado. In: **Revista Educação e Fronteiras**: Revista da Faculdade de Educação da UFGD. Dourados, 2007.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun. 1998. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/5961362710>> Acesso em: dez. de 2014.

_____. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02>>. Acesso em: jan. de 2015.

FONSECA, M; ALBUQUERQUE, S. V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Revista UCDB**, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, n. 34. p.61-74. Campo Grande: UCDB, 2012.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber livro, 2005.

FRANZESE, C; ABRUCIO, F. L. Políticas Públicas. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: **Anais...** 33º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2009. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=412>. Acesso em: jun. de 2014.

FREITAS, D. N. T. A colaboração federativa e a avaliação da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p. 173-184, 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/177/334>>. Acesso em: nov. de 2014.

_____. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Rev. Fac. Educação**. São Paulo, v.24, n. 2, p. 01-15, 1988. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-25551998000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: jan. de 2015.

FREITAS, D. N. T.; FERNANDES, M. D. E. Educação municipal e efetivação do direito à educação. **Ensaio**, Avaliação de Políticas Educacionais, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 555-574, jul./set. 2011.

_____. Gestão local e efetivação do direito à educação. In: **Anais... 31º Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED**. Caxambu: ANPED, 2008. Disponível em: <<http://31reuniao.anped.org.br>>. Acesso em: jan. de 2015.

FRIGOTTO, G. O contexto sócio-político brasileiro e a educação na década de 70-90. In: **Contexto e educação**. Universidade de Ijuí, out./dez. 1991. p.43-57.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, 2004.

GENTILINI, J. A. **Crise e planejamento educacional na América Latina**: tendências e perspectivas no contexto da descentralização. 1999. 228f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/78561822/GRAMSCI-Antonio-Concepcao-dialetica-da-historia>>. Acesso em: dez. de 2013.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: INEP, 2008. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/664>>. Acesso em: jan. de 2015.

JEFFREY, D.C. **A qualidade do Ensino Fundamental nos anos 2000**: iniciativas. Campinas: Mercado das Letras, 2012.

KUENZER, A.; CALAZANS, M.J.C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MAGALHÃES, J. F.; FERNANDES, V. S. Análise do eixo temático gestão educacional do Plano de Ações Articuladas no nordeste do Brasil. **Revista Roteiro**, v. 17, n.1, 2012. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/812>>. Acesso em: fev. de 2015.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENDES, D. C. B.; GERMAQUE, R. M. O. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. In: **Anais... 25º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE**. São Paulo:

ANPAE, 2011. Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0123.pdf>>. Acesso: 12 de mai. 2014.

NASCIMENTO, M. E. do. **O papel do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande/ MS no processo de elaboração e implantação do Plano de Ações Articuladas - PAR (2007-2010)**. 2013. 112f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2013. Disponível em: <<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/13831-maria-edlinalva-nascimento.pdf>>. Acesso em: dez. de 2014.

OLIVEIRA, E. S de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de organização do sistema nacional de educação**: estudo de caso dos municípios de Cariacica e de Vitória/ES. 2014. 195f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/1119>>. Acesso em: dez. de 2014.

OLIVEIRA, P. O.; SOUSA, S. Z. O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil In: OLIVEIRA, P. O.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o Ideb é insuficiente. In: BAUER, A.; GATTI, B. (Orgs.). **Vinte anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013.

OLIVEIRA, R. T. C. O Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. **Acta Scientiarum. Education**, Paraná, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=303325733015>>. Acesso em: jun. de 2014.

OLIVEIRA, R. T. C.; SCAFF, A. S.; SENNA, E. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. **Revista UCDB**, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, n. 34. p.134-146. Campo Grande: UCDB, 2012.

_____. Estado, desenvolvimento e educação nos planos do governo Luiz Inácio Lula da Silva. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

OLIVEIRA, R. T. C.; SENNA, E. O Plano de Ações Articuladas no contexto do PDE: a dimensão gestão educacional no PAR de município sul-mato-grossenses. In: **Anais... 25º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE**. São Paulo: ANPAE, 2011.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América. Governmente in Action. 2. ed. Tradução: Adriana Farah Harcourt Brace & Company, 1994. Cap.1, p. 8-29).

PEIXOTO, M. C. L. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

PERONI, V. A centralização/descentralização da Política Educacional nos anos 90 no contexto da proposta de reforma do Estado no Brasil. **Revista InterMeio**. v.3, n. 6, p. 66-74, 1997.

_____. **Política educacional e o papel do Estado**: no Brasil do anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a Constituinte Escolar no Mato Grosso do Sul. **Revista UCDB**, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, n. 18. p.49-62, jul./dez. Campo Grande: UCDB, 2004.

SÁ, G. T. R. **A gestão educacional na contemporaneidade e a construção de uma escolar emancipatória à luz da teoria de Antônio Gramsci**. Campinas: Mercado de Letras, 2011.

SAVIANI, D. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A.(Orgs.). **Políticas Públicas de Educação na América Latina**: Lições aprendidas e desafios. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. & Soc.**, v. 31, n. 112, p. 769-787, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300007&script=sci_arttext>. Acesso em: jan. de 2015.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. & Soc.**, Campinas, v.28, n. 100 - especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: jan. de 2015.

SCAFF, E. A. da S. **Planejamento da educação de cooperação internacional**: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2006. 255f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, R. T. C de. Planejamento e gestão educacional: avanços e desafios à pesquisa em rede. In: **Anais...** 27º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE. Olinda: ANPAE, 2015.

SENA, P. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SEVERINO, A. Pós-Graduação e pesquisa: o processo de produção e sistematização do conhecimento. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 9, n. 26, p. 13-27, jan./abr. 2009.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educ. & Soc.**, Revista de ciências da educação, Centro de Estudos e Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, 2013.

SOUZA, M. V. **A Conae 2010 e os apontamentos para a política de valorização docente**. 2012. 153f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2012. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/dissertacoes/milenediasamoram>>. Acesso em: jun. de 2014.

STEVENSON, W. J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

VIEIRA, S.L. **Política Educacional em Tempos de Transição: 1985- 1995**. 2 ed. Brasília: Liber Editora, 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E
DOUTORADO

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Este roteiro foi elaborado para nortear as entrevistas semiestruturadas com os sujeitos que espontaneamente serão solicitados a apresentar seu relato. Dessa forma, as questões poderão não seguir a ordem apresentada, existindo a possibilidade de exclusão de perguntas que não sejam necessárias. Estas foram elaboradas de forma a atender os objetivos definidos no projeto.

Entrevistados: representante da Secretaria de Educação do município de () que participou da elaboração do diagnóstico do PAR 2007-2010 e da elaboração e/ou acompanhamento da implementação das ações.

Informações pessoais:

Nome:

Profissão:

Escolaridade:

Qual (is) o(s) curso(s) :

Possui pós-graduação Qual?

Ano de conclusão? (da Graduação), da Pós -

Cargo:

Tempo de atuação neste cargo:

Tempo de atuação na área da educação:

Local de atuação:

Entrevista sobre a Elaboração e Implementação do PAR (2007 - 2010).

Bloco 1: Sobre a Constituição do Comitê Local e elaboração do PAR (2007 - 2010):

1- Você participou do planejamento e execução do PAR (2007 - 2010)?

- Se participou, por quanto tempo?

2- Qual (is) os motivos que levaram o município a participar do PAR?

3- Ocorreu a constituição de um Comitê Local para realização do diagnóstico e elaboração do PAR deste município?

-Se houve, quais os profissionais e representantes da comunidade que participaram?

- Como foi a participação dos integrantes do Comitê Local no planejamento das ações do PAR?

- Como foi a participação dos integrantes do Comitê Local no acompanhamento da implementação das ações do PAR? Existiram reuniões (semanal, mensal e semestral)?

-Se não houve a constituição de um Comitê Local, como foi o planejamento e elaboração do PAR?

4- Os participantes que elaboraram o PAR tiveram alguma orientação por parte do MEC, FNDE ou da Secretaria de Educação desse município sobre o que é o PAR e quais são os procedimentos a serem seguidos para sua elaboração?

5- Qual o seu entendimento sobre a finalidade do PAR?

6- Quais os critérios que balizaram a realização do diagnóstico desse município para priorização das dimensões e a escolha das ações do PAR?

- Foram realizados estudos, cursos e / ou consultorias para a sua elaboração?

7- Qual foi o critério adotado para escolha da pontuação dos indicadores? Você tinha conhecimento dos valores e significados das pontuações dos critérios de escolha das ações estabelecidos pelo MEC?

Bloco 2: Sobre os programas educacionais:

8 - Você conhece o Termo de Compromisso celebrado entre o MEC e este município?

-Você tomou conhecimento antes ou depois da assinatura do Termo de compromisso?

9 - Você tinha conhecimento dos programas educacionais que tinham apoio financeiro e técnico do MEC e quais estavam vinculados ao PAR quando fizeram o planejamento das ações?

10- Algum programa do PAR é executado por intermédio de parceria com o setor privado (escolas privadas, ONGs, empresas, consultorias, etc.)?

- Em que consiste essa parceria?

- Qual (is) as entidades envolvidas?

- Há repasse de recursos do PAR para essas instituições (privadas)?

- Se existe, qual foi a contribuição dessas entidades para o atendimento das metas do PAR?

11- Como foi a aceitação da Secretaria Municipal de Educação em relação ao PAR?

- Existe alguma insatisfação com o PAR?
 - Se existe alguma insatisfação, em que se fundamenta? é por falta de interesse da Secretaria de Educação (gestão municipal), interesse do MEC (gestão federal), dos responsáveis pelo seu controle e implementação na Secretaria ou da proposta do PAR?
 - Quais as incertezas e inseguranças na implementação e acompanhamento do PAR?
- 12- Aconteceu alguma avaliação do PAR por parte da comunidade, do Comitê Local ou da SME durante o período de implementação? Se ocorreu, quais as modificações?
- 13- Do ponto de vista da secretaria o que pode ser melhorado no PAR?

Bloco 3: Sobre os financiamentos:

- 14- O município fez algum planejamento dos recursos para implementação das ações e programas previstos no PAR?
- Se não foi feito, qual (is) os motivos?
- 15- Ocorreu a assistência financeira do MEC para execução das ações do PAR?
- 16- A Secretaria de Educação tem conhecimento dos recursos recebidos para a implementação das ações do PAR?
- Se tem conhecimento, todos os recursos planejados no PAR para implementação das ações foram repassados pelo FNDE?
- 17- Como é o processo de repasse de recursos do PAR às escolas para execução dos programas educacionais?
- 18- Existe um controle e acompanhamento dos recursos que são enviados pelo FNDE para execução dos programas e para implementação das ações?
- 19- Qual as dimensões e programas do PAR que mais receberam recursos do FNDE?

Bloco 4: Sobre o planejamento e gestão educacional do município:

- 20- Esse município tem um plano municipal de educação?
- Quando foi criado?
 - O PME foi levado em consideração na elaboração do PAR?
- 21- Houve descontinuidade na política desse município? No entendimento dessa secretaria, a mudança (ou não) de governo interfere no processo de planejamento e implantação do PAR?
- 22- O PAR trouxe contribuições para o fortalecimento do planejamento municipal?
- no diagnóstico da situação educacional?
 - no planejamento das ações do município?
- 23- O PAR trouxe contribuições ou não para a melhoria da qualidade do ensino ofertado?

- E para melhoria do IDEB deste município? De que forma?

24- Gostaria de acrescentar algo nesta entrevista que não tenha sido abordado?

APÊNDICE B
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Considerando as informações constantes neste Termo e as normas expressas na Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde consinto de modo livre e esclarecido, participar da presente pesquisa na condição de respondente, sabendo que minha participação é voluntária. Declaro que fui informado (a) sobre a possibilidade de me retirar da pesquisa a qualquer momento e a negar-me a responder as informações solicitadas nessa entrevista.

Declaro que os dados coletados só serão utilizados nesta investigação e os resultados poderão ser veiculados em livros, ensaios e/ou artigos científicos em revistas especializadas e/ou em eventos científicos.

O presente termo está assinado em duas vias.

Declaro:

Autorizar Não autorizar que minha identidade seja revelada.

Concordo Não concordo com a gravação da entrevista.

Cidade, de dezembro de 2014

Participante:

RG:

SSP:

Assinatura

APÊNDICE C
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

OFÍCIO EAS/FAED 009/2013

Dourados – MS, 18 de outubro de 2013.

Prezado Senhor Sidiclei Roque Deparis,

Sirvo-me deste para apresentar a mestrandia **ADRIANA VALADÃO**, que está desenvolvendo a pesquisa no âmbito do Projeto de Pesquisa nacional, financiado pelo CNPq, intitulado **GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E SEUS MECANISMOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: O DESAFIO DO PAR EM ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL**

O projeto da mestrandia objetiva identificar as ações planejadas e desenvolvidas pelo PAR em quatro municípios de Mato Grosso do Sul. Dessa forma, peço uma entrevista sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) do referido município.

Na certeza de contar com a atenção de V.Sa. desde já agradeço.

Atenciosamente



Profª. Elisângela Alves da Silva Scaff
Coordenadora do Projeto

ANEXOS