

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: O Regime de Colaboração na relação
entre o governo municipal de Belém e o governo federal**

Belém-PA
2017

LAURIMAR DE MATOS FARIAS

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: O Regime de Colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal

Tese submetida à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Jacob Chaves

Belém-PA
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Ciências da Educação (ICED / UFPA)

- F224p Farias, Laurimar de Matos.
Plano de Ações Articuladas : o regime de colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal / Laurimar de Matos Farias ; orientadora Vera Lúcia Jacob Chaves. – Belém, 2017.
245 f.
- Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.
1. Plano de Ações Articuladas (Brasil). 2. Educação e Estado – Belém (PA). 3. Educação básica – Belém (PA). 4. Federalismo. I. Chaves, Vera Lúcia Jacob (orient.). II. Título.

CDD 22. ed. – 379.8115

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: O Regime de Colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal

Tese submetida à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Jacob Chaves

Aprovado em 22/02/2017

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Jacob Chaves (Orientadora)
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dr.^a Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Prof.^a Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dr.^a Maria Edilene Ribeiro
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dr.^a Arlete Maria Monte Camargo – Suplente
Universidade Federal do Pará – UFPA

A Deus todo poderoso por me dar força nos momentos mais difíceis desta conquista. A Luiz Carlos Dias Farias (*in memoriam*), um visionário na educação dos filhos.

AGRADECIMENTOS

A Claudete Farias, Ádria Lorena, Carlos Abner e Carla Adriane, pela paciência e compreensão nas privações de tempo dedicado à família e nas ausências em feriados, finais de semana e férias dos últimos quatro anos.

A meus pais Luiz Carlos (*in memoriam*) e Cecília Barbosa de Matos, pela educação e motivação ao estudo.

À Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Jacob Chaves, pela confiança, pela paciência e pelas contribuições nas horas de construir e desenvolver este trabalho acadêmico e por me orientar nos últimos 10 anos, desde o mestrado iniciado em 2007.

Aos professores do PPGED/UFPA, que contribuíram nesse processo de formação, dentro ou fora da sala de aula, em especial, à Vera Jacob, Olgaíses Maués, Dalva Valente, Arlete Camargo e Terezinha Monteiro.

Às Secretarias de Educação (Semec e Seduc), pela liberação, permitindo condições para cursar o doutorado. Especialmente à Ana Braga, coordenadora da EJA/Semec, pelo companheirismo e exemplo de liderança.

Ao amigo e grande incentivador André Guimarães.

Ao amigo João Ribeiro, pela ajuda na revisão do texto.

Aos colegas do GEPES, Valéria Moraes, Joselene Mota, Salomão Santiago, Eduardo Moraes, Sílvia Martins e Dayse Camargo, pelas contribuições e pela cumplicidade nos momentos mais tensos desta jornada.

Aos amigos Cláudio Reis, Leila Sousa, Tarcísio Cordeiro e Ivone Rosa, pela ajuda nas transcrições, nas formatações das tabelas e dos gráficos que compõem o texto.

Aos colegas e cúmplices da turma de doutorado 2013, Políticas Públicas: João Ribeiro, Michele Sousa, Sílvia Luz, Zaira Dantas, Charles Alves, Rosana Castro, Riane Feitas e Crisolita Gonçalves.

Limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Do mesmo modo, contudo, procurar margem de reforma sistêmica na própria estrutura do sistema do capital é uma contradição em termos. É por isso que é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativa diferente.

István Mészáros

RESUMO

A presente tese tem por objetivo analisar se o Plano de Ações Articuladas – PAR efetiva o Regime de Colaboração para o atendimento e a manutenção da Educação Básica no Município de Belém-PA. Consideramos que a política educacional desenvolvida no País, após as modificações promovidas pela contrarreforma do Estado, nos anos de 1990, apresenta um caráter multifacetado de gestão pública, em que o modelo que se evidencia apresenta uma flutuação, ora de gestão gerencial, ora de gestão democrática. Este formato dúbio de gestão permite, de forma velada, uma aproximação dos moldes que atendem ao modo de produção capitalista. As relações presentes nas políticas direcionadas à Educação Básica apresentam ênfase na gestão gerencialista. Esta gestão é evidenciada na assinatura de termos de compromissos ou contratos de gestão entre a União e os demais entes federativos, configurando uma relação de mercado. Destacamos que tal tendência mercadológica não é um fenômeno isolado com início e fim em si mesmo, mas é resultado da reestruturação macroglobalizada do sistema econômico capitalista, formulada pelos organismos multilaterais e suas exigências de reformas nas políticas educacionais nos países periféricos do capital. Questionamos então: tendo por parâmetro o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pacto assumido entre a União e o Município de Belém por meio do Plano de Ações Articuladas, como se efetiva o Regime de Colaboração para o atendimento e a manutenção da Educação Básica? Como hipótese de Tese, afirmamos que o PAR, como expressão de um contrato de gestão, não efetiva o Regime de Colaboração entre a União e os demais entes no atendimento e na manutenção da Educação Básica, principalmente, em razão de que as metas, as ações e as estratégias do plano são estabelecidas de forma centralizada e verticalizada, implicando na perda de autonomia dos entes que se submetem ao simples preenchimento dos instrumentos balizadores que são previamente elaborados. Nosso suporte teórico-metodológico se alinha ao materialismo histórico-dialético, pois é preciso desvelar as entrelinhas da política educacional brasileira e seus meandros presentes na relação entre os entes federados e o cumprimento das exigências legais com vista ao atendimento das metas aferidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do PAR. Definimos, para compor esta análise sobre as configurações do Regime de Colaboração existente a partir da implantação do PAR entre a União e o Município de Belém as categorias específicas do objeto que são: Regime de Colaboração, autonomia e descentralização/concentração do poder. No percurso metodológico, utilizamos dados estatísticos do FNDE, documentos e entrevistas com técnicos da Secretaria de Educação de Belém-PA. Por fim, a pesquisa confirma os pressupostos da hipótese anunciada, em que aferimos que os fundamentos do Regime de Colaboração são depreendidos de um autêntico princípio federativo. Embora as legislações atinentes à política educacional se arvoreem nesta direção, tais fundamentos não se efetivam na prática, e a aproximação desta política aos ritos dos interesses mercantis se apresenta como uma barreira, pois inibe a efetivação da relação de compartilhamento da gestão educacional, mas valoriza um princípio empresarial no qual os acordos governamentais são celebrados por meio de contratos de gestão.

PALAVRAS-CHAVE: Regime de Colaboração; Plano de Ações Articuladas; Federalismo; Políticas Educacionais; Educação Básica.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to analyze if the Plan of Articulated Actions makes effective the Collaboration Regime for the attendance and maintenance of Basic Education in the City of Belém-PA. We consider that the developed educational policy in the country, after the modifications promoted by the counterreform of the State, in the years of 1990, presents a multifaceted character of public management, in which the model that is evidenced presents a fluctuation, sometimes of managerial management, sometimes of management Democracy. This dubious management format allows, in a veiled way, an approximation of the molds that serve the capitalist mode of production. The presented relations in the policies directed to Basic Education emphasize managerialist management. This management is evidenced in the signing of terms of commitments or management contracts between the Union and the other federal entities, forming a market relation. We emphasize that such a market trend is not an isolated phenomenon with its beginning and end in itself, but it is the result of the macroglobalized restructuring of the capitalist economic system formulated by the multilateral organizations and their demands for reforms in educational policies in the peripheral countries of capital. We then question: having as parameter the Plan of Goals Commitment All for Education, a pact assumed between the Union and the City of Belém through the Plan of Articulated Actions - PAR, as if the Collaboration Regime for the care and maintenance of Education Basic? As a hypothesis of thesis, we affirm that the PAR, as an expression of a management agreement, does not effect the Collaboration Regime between the Union and other entities in the attendance and maintenance of Basic Education, mainly, because the goals, the Actions and the strategies of the plan are established in a centralized and vertical way, implying in the loss of autonomy of the entities that are submitted to the simple fulfillment of the buoyant instruments that are previously elaborated. Our theoretical-methodological support is aligned with historical-dialectical materialism, since it is necessary to unveil the lines between Brazilian educational policy and its meanders present in the relationship between federated entities and compliance with legal requirements in order to meet the goals established in the Plan of Goals Commitment All for Education through PAR. We define to compose this analysis about the configurations of the Collaboration Regime the specific categories of the object that are: Collaboration regime, autonomy and decentralization / concentration of power, to compose this analysis on the configurations of the existing Collaboration Regime from the implementation of the PAR between the Union and the Municipality of Belém. In the methodological course, we used FNDE statistical data, documents and interviews with technicians from the Education Department of Belém-PA. Finally, the research confirms the presuppositions of the hypothesis announced, in which we verify that the foundations of the Regime of Collaboration are deduced from a true federative principle. Although the laws pertaining to educational policy are directed in this way, such fundamentals are not effective in practice, and the approximation of this policy to the rites of mercantile interests presents itself as a barrier, since it inhibits the effectiveness of the sharing relationship of educational management, but values A business principle in which government agreements are concluded through management contracts.

KEY WORDS: Collaboration Regime; Articulated Stock Plan; Federalism; Educational Policies; Basic education.

RÉSUMÉ

Cette thèse vise à analyser le plan d'action efficace Articulé le Conseil de collaboration pour les soins et l'entretien de l'éducation de base dans la ville de Belém-PA. Nous croyons que la politique éducative développée dans le pays, après les modifications introduites par contrarreforma l'Etat, dans les années 1990, a un caractère à multiples facettes de la gestion publique, où le modèle est caractéristiques évidentes flottante, parfois la gestion de gestion, bien gestion démocratique. Ce format permet une gestion douteuse, subrepticement, une approximation des moules qui servent le mode de production capitaliste. Ces relations dans les politiques visant à l'éducation de base ont l'accent de gestion sur la gestion. Cette gestion est mise en évidence dans la signature des termes d'engagements ou d'accords de gestion entre l'UE et les autres entités fédérales, établir une relation de marché. Nous insistons sur le fait que cette tendance marketing est pas un phénomène isolé avec début et fin en soi, mais est le résultat de la restructuration de macroglobalizada du système économique capitaliste, formulé par les agences multilatérales et leurs exigences en matière de réformes politiques d'éducation dans les pays périphériques de la capitale. Question alors: ayant comme paramètre le plan cible Tous pour l'engagement de l'éducation, un pacte conclu entre l'Union et la ville de Bethléem par le Plan d'action Articulé - PAR, aussi efficace le Conseil de collaboration pour l'éducation de soins et d'entretien Basic? Comme une thèse d'hypothèse, nous avons déclaré que le PAR comme l'expression d'un contrat de gestion, pas efficace du système de collaboration entre l'Union et d'autres entités dans les soins et l'entretien de l'éducation de base, principalement en raison des objectifs, les actions et les stratégies du plan sont établies dans une structure centralisée et verticale, entraînant la perte d'autonomie de ceux qui subissent le simple respect de ses instruments de repères qui sont préparés à l'avance. Notre soutien théorique et méthodologique aligne avec le matérialisme historique et dialectique, il est nécessaire de révéler les lignes de la politique éducative du Brésil et de ses subtilités dans les relations entre les autorités fédérales et le respect des exigences légales afin d'atteindre les objectifs mesurés dans le Plan cible Tout engagement pour l'éducation, par le PAR. Nous définissons, pour composer cette analyse des paramètres existants du système de contribution de la mise en œuvre du PAR entre l'Union et la ville de Bethléem, des catégories spécifiques de l'objet sont les suivants: régime de collaboration, l'autonomie et la décentralisation / concentration du pouvoir. Dans l'approche méthodologique, nous avons utilisé des données statistiques de ENDF, des documents et des entretiens avec des techniciens du ministère de l'Éducation de Belém-PA. Enfin, la recherche confirme les hypothèses de l'événement annoncé, dans lequel nous estimons que les fondements du Conseil de collaboration sont les détachés dans un principe fédéral authentique. Bien que les lois relatives à la politique de l'éducation vole dans ce sens, ces fondations ne deviennent pas efficaces dans la pratique et l'approche de cette politique aux rites des intérêts mercantiles est présenté comme une barrière car il inhibe l'efficacité du ratio de partage de gestion de l'éducation, mais les valeurs un principe d'affaires sur lequel les accords gouvernementaux sont conclus par le biais de contrats de gestion.

MOTS-CLÉS: Système de collaboration; Les actions du régime lié; le fédéralisme; Les politiques éducatives; L'éducation de base.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Produção acadêmica sobre o PAR nos bancos de teses e dissertações – 2007-2014	30
Tabela 2	Quantitativo de Áreas e Indicadores por Dimensão – PAR 2007 – 2011/2011-2014	54
Tabela 3	Orçamento próprio e repasses da União para o Estado do Pará – 2007-2014	92
Tabela 4	Orçamento próprio e repasses da União para o Município de Belém – 2007-2014	95
Tabela 5	Resultado avaliativo do Pisa – 2006-2012	154
Tabela 6	Ideb observado e projetado Brasil, Estados e Municípios – 2005-2013	157
Tabela 7	PIB geral e Per Capita de Belém-PA – 2007/2014	175
Tabela 8	Quantitativo de Estabelecimentos da Rede Pública do Município de Belém-PA – 2007/2014	178
Tabela 9	Quantitativo de funções docentes da Rede Pública do Município de Belém-PA – 2007/2014	179
Tabela 10	Quantitativo de matrículas da Rede Pública do Município de Belém-PA – 2007/2014	180
Tabela 11	Ideb observado e projetado do Município de Belém-PA – 2005-2013	181
Tabela 12	Repasses Fundeb Belém-PA – 2007-2014	183
Tabela 13	Folha de pessoal da educação comparada aos repasses Fundeb Belém-PA – 2010-2014	185
Tabela 14	Repasses Fundeb comparado com a receita própria do Município de Belém-PA – 2007 a 2014	186
Tabela 15	Número de Escolas Municipais em atividade segundo equipamentos existentes, Belém-PA – 2007-2014	193
Tabela 16	Escolas Municipais em atividade segundo dependências existentes, Belém-PA – 2007/2014	194
Tabela 17	Síntese das subações atendidas pelo FNDE/MEC – Mobiliário	201
Tabela 18	Síntese das subações atendidas pelo FNDE/MEC – Transporte escolar	202
Tabela 19	Repasses do FNDE por programa para Belém-PA – 2007-2014	204

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Orçamento do Estado do Pará e repasses constitucionais	94
Gráfico 2	Orçamento do Município de Belém e repasses constitucionais – 2007-2014	96
Gráfico 3	Comparação da média do Pisa entre os países Latino-Americanos – 2006, 2009 e 2012	155
Gráfico 4	Comparação da média do Pisa entre o Brasil, os países membros do bloco Brics e os países desenvolvidos – 2006, 2009 e 2012	155
Gráfico 5	Ideb média nacional e metas dos anos iniciais e finais – 2005-2015	158
Gráfico 6	Ideb média dos Estados e metas dos anos iniciais e finais – 2005-2015	159
Gráfico 7	Ideb média dos Municípios e metas dos anos iniciais e finais – 2005-2015	159
Gráfico 8	Ideb média do Brasil e dos Estados do Ensino Médio – 2005-2015	160
Gráfico 9	Ideb observado e projetado do Município de Belém-PA – 2005-2015	181
Gráfico 10	Distribuição de indicadores por dimensão PAR, Belém – 2007-2011	206

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Organograma do PAR	51
Figura 2	Distribuição dos Estados da federação brasileira por Região – 2015	84
Figura 3	Síntese das características dos tipos de federalismos	108
Figura 4	Mapa territorial de Belém-PA	172
Figura 5	Mapa territorial da Região Metropolitana de Belém-PA	172

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Legislação selecionada para análise do Plano de Ações Articuladas – 2007-2012	37
Quadro 2	Sistematização dos eixos centrais da Educação Básica no PDE por meio do Plano de Metas Compromissos Todos Pela Educação	49
Quadro 3	Eixos temáticos, linhas de ações e itens passíveis de auxílios suplementares da União no Plano de Metas	66
Quadro 4	Características da Cidade de Belém-PA	173
Quadro 5	Relatórios Gerais do Sistema LSE	190
Quadro 6	Síntese dos Indicadores do PAR Belém/2007 – Infraestrutura	195
Quadro 7	Áreas e Indicadores do PAR Belém/2007 – Infraestrutura	196
Quadro 8	Áreas e indicadores do PAR Belém/2011 – Infraestrutura	197
Quadro 9	Área 1 – Gestão Democrática – PAR 2007 e 2011 Belém-PA	207
Quadro 10	Área 2 – Desenvolvimento da Educação Básica e Gestão de Pessoas – PAR 2007 e 2011 Belém-PA	212
Quadro 11	Área 3 – Comunicação com a Sociedade e utilização da informação – PAR 2007 e 2011 Belém-PA	214
Quadro 12	Área 4 – Gestão de Finanças e Equipe Escolar – PAR 2007 e 2011 Belém-PA	215
Quadro 13	Área 5 – Gestão de Finanças e Comunicação e Sociedade – PAR 2007 e 2011 Belém-PA	218

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADE – Arranjo de Desenvolvimento de Educação
- AEE – Atendimento Educacional Especializado
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- BM – Banco Mundial
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CD – Conselho Deliberativo
- CEE – Conselho Estadual de Educação
- CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária
- CF – Constituição Federal
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CME – Conselho Municipal de Educação de Belém
- CMFUNDEB – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais de Educação
- CODEM – Companhia de Desenvolvimento e Administração de Áreas Metropolitanas
- COED – Coordenadoria de Educação
- CONEB – Conferência Nacional da Educação Básica
- COPLAN – Coordenadoria de Planejamento
- CTE – Compromisso Todos pela Educação
- DIED – Diretoria de Educação de Belém
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
- FAED – Faculdade de Educação
- FEMB – Fundação Educacional do Município de Belém
- FME – Fundo Municipal Para Educação
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUMBEL – Fundação Cultural do Município de Belém
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
GEFIN – Grupo de Estudos em Financiamento da Educação
GEPES – Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Educação Superior
ICED – Instituto de Ciências da Educação
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE – Levantamento Situacional Escolar
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
OBEDUC – Observatório da Educação
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMCTE – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PMFE – Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar
PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE – Plano Nacional de Educação
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGED – Programa de Pós-Graduação em Educação
PROUNI – Programa Universidade para Todos
QGPMFE – Quadro Geral do Padrão Mínimo de Funcionamento Escolar
REE – Rede Estadual de Ensino
RMB – Rede Municipal de Belém
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC – Secretaria Estadual de Educação do Pará

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Belém

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

SRMF – Sala de Recursos Multifuncionais

TPE – Todos pela Educação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UF – Unidade Federativa

UFPA – Universidade Federal do Pará

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	18
1 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: PRINCÍPIOS, FUNDAMENTOS LEGAIS E CONCEPÇÕES	46
1.1 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL	46
1.2 CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS SOBRE O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E AS LEGISLAÇÕES ATINENTES	58
1.3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: COOPERAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO?	71
2 FEDERALISMO: CONCEITOS, DEFINIÇÕES E IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	78
2.1 FEDERALISMO: DIMENSÕES CONSTITUTIVAS	80
2.2 OS FEDERALISMOS E AS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL	87
2.3 A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA: AVANÇOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL	98
2.4 CONCENTRAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO/DESCONCENTRAÇÃO	109
2.5 AUTONOMIA: CONQUISTA OU CONCESSÃO?	119
3 O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS E A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	123
3.1 FUNDAMENTOS DO REGIME DE COLABORAÇÃO E O PRINCÍPIO FEDERATIVO	124
3.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AO PAR	129
3.3 REGIME DE COLABORAÇÃO X GESTÃO EDUCACIONAL: COMPARTILHAMENTO DE PODER OU CONTRATO DE GESTÃO?	144
3.4 REGIME DE COLABORAÇÃO: ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A SUBORDINAÇÃO	164

4	O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BELÉM	171
4.1	CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELÉM DO PARÁ	171
4.2	O DIAGNÓSTICO DO LEVANTAMENTO SITUACIONAL (LSE) DAS ESCOLAS DE BELÉM-PA – UM PANORAMA DA DIMENSÃO INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS	188
4.3	PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE BELÉM-PA – UM PANORAMA DA DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL – 2007 E 2011	205
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	220
	REFERÊNCIAS	231
	APÊNDICE	243
	ANEXOS	244

INTRODUÇÃO

A educação nacional, a partir das reformas políticas e econômicas difundidas nos anos de 1990, passa por um processo de (re)estruturação significativo no tocante a seus paradigmas. As normatizações (Leis, Decretos, Portarias e Resoluções) que definem as políticas públicas educacionais do País foram propostas e implementadas sistematicamente naquele período, compondo um conjunto plural de concepções que, via de regras, atendem aos interesses do capital, aproximando as políticas sociais, em especial as educacionais, dos caprichos e exigências do mercado, em nome da equidade de acesso e permanência para todos.

Dessa forma, se observa que o objetivo do governo central brasileiro segue como modelo a educação dos países desenvolvidos, nos quais as políticas educacionais são fundamentadas principalmente nas regras do capital internacional, firmadas nos acordos alinhavados em consenso com os organismos internacionais que, no discurso, implementa uma lógica de gestão, das políticas educacionais, que tem como princípio o compartilhamento e a descentralização.

O desenvolvimento dessas políticas alude à abertura que advoga a gestão colaborativa e participativa entre todos os entes federados. No Brasil, a defesa de uma política social mais abrangente é reivindicada pelos movimentos sociais, e a legislação constitucional propõe um modelo de gestão das políticas educacionais que, em certo aspecto, prima pela efetivação do Regime de Colaboração na manutenção e no desenvolvimento da educação visando, sobretudo, maior simetria no financiamento destas políticas e autonomia na gestão da Educação Básica por parte dos entes regionais, com vistas a garantir o acesso e a permanência de toda a sociedade em uma educação pública de qualidade.

As políticas recentes difundidas no País seguem este prisma da efetivação do Regime de Colaboração entre aqueles que compõem a federação nacional, considerando o que corroboram a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – PMCTE, que culminará, por sua vez, na elaboração do Plano de Ações

Articuladas – PAR pelos entes federativos que é, nesta pesquisa, nosso foco central de investigação.

Considerando as políticas desenvolvidas no País nas últimas décadas, pós-Constituição Federal de 1988, a presente pesquisa se propõe a avaliar em que aspectos o Plano de Ações Articuladas efetiva o Regime de Colaboração entre União, Estados e Municípios e como este regime se articula na concretização do cumprimento das metas estabelecidas no PMCTE, tendo como espaço de pesquisa o Município de Belém.

Destacamos que nosso interesse pela temática em pauta se justifica pela nossa atuação na Educação Básica, tanto na Rede Estadual de Ensino do Pará – REE, como professor efetivo da Secretaria Estadual de Educação – Seduc, quanto na Rede Municipal de Ensino de Belém – RME, como professor concursado da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – Semec. Portanto, este é o *lócus* atual de nossa atuação profissional nos últimos quinze anos.

Atuamos como gestor escolar por cinco anos na Rede Municipal de Belém (2003-2008), como diretor eleito, assim como compomos o quadro de conselheiros dos Conselhos Escolares e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CFundeb (2007 a 2009), acompanhando, avaliando e fiscalizando a atuação dos gestores escolares e gestores municipais na aplicação dos recursos advindos da União, neste caso, do Fundeb, e os repasses do FNDE.

Neste período de 24 anos (início em 1992, na Prefeitura Municipal de Belém) de atuação na docência, vivenciamos a aplicação de várias medidas legislativas da esfera federal (Leis do Fundef e do Fundeb, do PNE, do PDE e do PMCTE), na esfera estadual (Política de municipalização; PCCR) e na esfera municipal (Escola Cabana¹; Ecoar²), participando assiduamente das discussões nas Conferências estadual e municipal de educação, assim como da Conferência Nacional da Educação Básica – Coneb, em 2008, como delegado em Brasília.

¹ A Escola Cabana foi uma proposta de projeto pedagógico que se desenvolveu no período de 1997 a 2004, no governo do Partido dos Trabalhadores, cujo pilar central eram o acesso e a permanência com sucesso, gestão democrática, qualidade social e valorização dos trabalhadores da educação.

² O Curso Elaborando Conhecimento para Aprender a Reconstruí-lo – Ecoar aconteceu no período de 2005-2007, foi um projeto de formação continuada que enfatizava a organização e o desenvolvimento das ações pedagógicas em Belém/Pa.

No ano de 2005, ingressamos na Universidade Federal do Pará – UFPA para cursar a Especialização em Política de Gestão e Financiamento da Educação, promovida pelo Grupo de Estudos em Financiamento da Educação – GEFIN/UFPA. Nesse grupo, integramos como pesquisador da Pesquisa Nacional intitulada “Remuneração de Professores de escolas da Educação Básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, no período de 2008 a 2010.

Essas atividades de pesquisas desenvolvidas com foco na Educação Básica, da rede estadual do Pará e municipal de Belém, nos permitiram ter uma compreensão maior das políticas relacionadas a este nível de ensino, especialmente aquelas vinculadas ao financiamento da educação, salários e remuneração docente e Plano de Cargos e Salários nas duas redes em destaque.

No ano de 2007, cursamos a disciplina eletiva do PPGED “Estado, neoliberalismo e reforma da Educação Superior”, no transcurso da qual nos detivemos nas questões atinentes às reformas políticas e administrativas que o Estado brasileiro vinha passando e, conseqüentemente, amadurecemos nosso projeto de pesquisa para a seleção ao mestrado, na linha de Políticas Públicas, o que veio a termo no ano de 2008, e a partir de então integramos a equipe do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior – GEPES/UFPA.

Nossa inserção no campo de pesquisa se deu com o desenvolvimento da Dissertação de mestrado, concluída em 2010, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará – UFPA, cujo objetivo foi analisar como a acumulação de funções de caráter administrativo, de pesquisa e de docência influencia na produção acadêmica dos professores/pesquisadores que são detentores da Bolsa Produtividade do CNPq, com vistas a evidenciar em que este acúmulo influencia ou reflete na intensificação e na precarização do trabalho docente.

A partir de 2013, ano de aprovação na seleção do doutorado em educação, passamos a integrar a equipe da pesquisa nacional, como bolsista doutorando, do projeto “Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos Municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”, numa parceria entre as Universidades Federais do Pará – UFPA, do Rio Grande do Norte – UFRN

e de Uberlândia – UFU, projeto este que está ligado ao Observatório da Educação – OBEDUC/CAPES³.

A referida pesquisa tem como objetivo: avaliar os resultados da implementação do Plano de Ações Articuladas em Municípios dos Estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no que se refere à gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura e recursos pedagógicos, no período de 2007 a 2011, evidenciando suas repercussões para a sistematização e a efetivação do Regime de Colaboração entre os entes federados (CASTRO, 2013).

Nesse sentido, nosso trabalho de tese está vinculado a este projeto macro de avaliação do Plano de Ações Articuladas, em que nosso recorte salienta, de um modo mais específico, suas implicações na efetivação do Regime de Colaboração no Município de Belém-PA, conforme preceitua a legislação em vigor.

Quanto ao aspecto social da pesquisa, entendemos que se faz necessário compreender como se deram a construção e o desenvolvimento do PAR e suas implicações na efetivação do Regime de Colaboração, com vista à promoção de melhorias da Educação Básica na rede escolar pública do Município de Belém, uma vez que este é um dos objetivos do Plano de Ações Articuladas. A sociedade, de um modo geral, precisa ter elucidado como se deram a construção e a concretização do plano e quais foram as contribuições efetivas para a educação neste nível de ensino na capital do Estado paraense na relação deste ente federado com a União.

O Plano de Ações Articuladas – PAR, nosso objeto de pesquisa, é componente derivado do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, agregado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ratificado pelo Decreto 6.094/07. O PDE, segundo Adrião e Garcia, é definido como

Um conjunto de ações e programas declaradamente com o propósito de enfrentar as graves dificuldades da educação básica e elevar o desempenho escolar a patamares próximos aos dos países desenvolvidos em um período de 15 anos (2008, p.09).

É no Plano de Desenvolvimento da Educação que está abrigado um conjunto de programas que, para o Ministério da Educação, permitem “dar organicidade ao

³ O Programa Observatório da Educação, denominado pela sigla OBEDUC, tem como base legal o Decreto 5.803, de 08/06/2006. O objetivo do Programa é apoiar a realização de projetos de pesquisa em ensino e educação, vinculados aos Programas de Pós-Graduação que oferecem cursos de doutorado e/ou mestrado acadêmicos ou mestrado profissional, com o objetivo de fomentar a produção acadêmica e a formação de recursos humanos em educação e áreas afins (CAPES, 2012).

sistema nacional de educação” (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p.09). E esses programas primam pela melhoria e equalização da educação em todos os níveis e modalidades em todo o território nacional. Entre eles, está o Plano de Ações Articuladas, que “é o instrumento jurídico do PDE” (FERREIRA, 2014, p.378).

O PAR, conforme estabelece o Decreto 6.094 em seu cap. IV e seção II, tem por objetivo permitir a implementação de uma relação colaborativa entre todas as redes dos entes federativos, em que a participação das famílias e da comunidade é evocada e em que a decisão política, a ação técnica e financeira e o atendimento as demandas educacionais públicas primam pela concretização das metas estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Essa assertiva é corroborada pelo art. 9, do Decreto 6.094, quando delibera que o “PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007).

Alinhadas a este princípio colaborativo, outras normatizações passam a gerir e (re)definir as políticas educacionais no País, a partir da (re)estruturação do Estado brasileiro, dentre as quais podemos destacar: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDBEN (9394/96), o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei 10.172/2001 que vigorou até 2014, o atual Plano Nacional de Educação – PNE⁴, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, e, por fim, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, concomitante ao Decreto 6.094/07, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que compõe um macro projeto do governo federal e que, segundo Saviani (2009, p.5), “é, com efeito, é o carro chefe do PDE”.

No bojo da educação nacional e, considerando os embates históricos, políticos e econômicos na construção de uma política educacional brasileira que atenda aos anseios da classe trabalhadora, o PDE, lançado pelo governo federal, com o afã de resolver o problema da educação, desconsiderou o Plano Nacional de Educação, Lei 10.172/2001, caracterizando assim o PDE como um programa de ação para educação pública que foi oficializado sem a participação dos setores

⁴ Destacamos que este PNE deveria ter sido aprovado para o decênio 2011-2020, mas só foi aprovado em 2014, vigorando assim no decênio 2014-2024.

populares da sociedade civil, mas com forte presença do setor empresarial (CAMINI, 2009; SAVIANI, 2009).

Destacamos que estes instrumentos que legislam sobre a educação brasileira são orientados pelas políticas planejadas, implantadas e defendidas pelos organismos multilaterais⁵ da economia mundial, apresentando princípios que primam por uma educação de resultados, em que a quantidade sobrepõe-se à qualidade ou ainda a quantidade seria sinônimo de qualidade.

É considerando estes princípios que as metas do Plano Nacional de Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estão em sua grande maioria corroborando com as propostas dos planos ou dos macroprojetos desses órgãos de regulação das políticas sociais, como resultado do alinhamento das políticas educacionais nacionais com os padrões internacionais.

Não podemos compreender tais tendências da aproximação das políticas educacionais aos ditames do mercado, se deixarmos de entendê-las à luz das proposições presentes nas diretrizes educacionais dos órgãos internacionais. A conjuntura política reformista nacional não se resume a uma atitude isolada, com início e fim em si mesma, mas é a consequência de uma reestruturação macroglobalizada do sistema econômico capitalista que, em crise, vislumbra seu desenvolvimento e fortalecimento hegemônico por via de exigências dos organismos multilaterais, neste caso, nas políticas sociais e educacionais, por meio da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

É atendendo, sobretudo, às orientações daqueles organismos hegemônicos – as quais fortalecem o centro do capital por meio das instituições financeiras que fomentam e/ou financiam os projetos de âmbitos sociais e educacionais que acolhem os vieses teóricos do neoliberalismo – que a educação nacional vem alinhando sua prática legislativa. Destaque especial para o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial – BM, o Banco Internacional para a

⁵ Instituições formadas por um conjunto de países-membros com personalidade jurídica no campo do Direito Internacional Público e atuam no âmbito das relações econômicas, políticas e sociais, ambientais por meio de regras, medidas e normas comuns e finalidades específicas. Podem ser divididos em instituições intergovernamentais: a) globais: ONU, OMC, OIT, OMS, FMI, FAO, BID, BANCO MUNDIAL e UNESCO, UNICEF; e b) regionais: OEA, OTAN, OCDE, CEPAL, MERCOSUL e UNIÃO EUROPEIA. (SILVA, 2010, p.01).

Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Nesse sentido, o desvelar do fenômeno (reformas econômicas, políticas e educacionais) deve ir para além do imediato, do que se vê, ou seja, para além de se limitar e satisfazer-se com “as primeiras impressões”, uma vez que,

por detrás do imediato (*as políticas educacionais nacionais e seus desdobramentos*), há outra coisa que, ao mesmo tempo, se dissimula e se expressa nesse imediato; que o imediato é apenas a constatação (*ainda insuficiente e abstrata*) da existência da coisa (LEFEBVRE, 1991, p.216, destaques nossos)

As formulações e proposições acerca dos princípios que fomentam as parcerias entre União, Estados e Municípios, nos dias atuais, têm seu marco definido na Constituição Federal de 1988. Esta exara em seu artigo 18 o modelo estrutural de federação, em que, diferente de outros países, o formato do federalismo brasileiro inclui os Municípios como membros ou entes federados, isto é, nesta forma federativa existe a divisão do poder entre os vários entes do Estado (BRASIL, 1988). Embora não se possa deixar de mencionar que, desde a Proclamação da República em 1889 e da Constituição republicana em 1891, a nova república adota como forma de Estado a Federação (ALMEIDA, 1994).

Destarte, nossa compreensão conceitual sobre o termo Federação alude a um formato de organização em que o Estado Nacional está estruturado e/ou constituído política e administrativamente, concordando, portanto, com Costa, que ao dissertar conceitualmente sobre a federação, afirma:

Quando dizemos Federação, estamos nos referindo a um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e, portanto a soberania, é exercida por um único corpo político: o governo federal (2015, p.730).

Compreendemos conceitualmente o termo federalismo, fundamentados em Abrúcio (2007), Almeida (1994), Camini (2009), Cavalcanti (1983) e Coser (2008), como uma organização do sistema político-administrativo de governo em que o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais (Estados, Distrito Federal e Municípios). Portanto, o “federalismo tem como característica a difusão de poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central” (ALMEIDA, 1994, p.20).

Em síntese, federalismo alude ao conjunto organizacional do sistema político, e a federação consiste no entendimento da teoria do federalismo, que, de um modo mais prático, permite uma relação de integração e autonomia entre os entes federativos, no caso brasileiro: a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios. Nesta organização federativa, a União passa a ser, não o centro, mas o “núcleo do Estado Federal”, conforme indica Lima (2008, p.03).

Concordamos, então, com Camini (2010), quando afirma que o regime e as relações entre entes federados deixam de ser centralizados e unilaterais para se constituir em “uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder”, permitindo o exercício da construção e a participação paritária e equânime entre os entes federativos na elaboração de políticas públicas para o território nacional (CAMINI, 2010, p.02).

Embora, a nosso ver, isso não se efetive em vários aspectos desta relação, nos ancoramos nas proposições pertinentes de Cavalcanti, quando afirma:

de certo, pelo que existe e se observa dos fatos, a Federação, constituindo uma unidade política nacional, *é a União que pertence logicamente o poder soberano da Nação*, e a mesma o exerce, não em nome dos Estados federados, mas em seu próprio nome (1983, p.69, grifo nosso).

Ao caracterizar uma hipótese de pesquisa, Kerlinger (1980) enfatiza que esta é um conceito ou um constructo elaborado por um pesquisador ou um enunciado conjectural das relações entre duas ou mais variáveis ou sentença declarativa. Afirma ainda ser o meio potente para preencher objetivamente as lacunas entre uma crença pessoal e a realidade empírica ou ferramenta para a testagem da realidade, podendo ser mostrada como correta ou incorreta, independentemente do investigador.

Dessa forma, entendemos que, ao considerarmos o que preconiza a legislação nacional acerca da responsabilização da Educação Básica no País e as aparências do Regime de Colaboração na manutenção deste nível de ensino, não há efetivação deste regime no âmbito educacional, isto é, o Plano de Ações Articuladas, como expressão de um contrato de gestão, tipicamente caracterizado como uma gestão gerencial, conforme preconiza o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, não efetiva o Regime de Colaboração entre os entes federados no atendimento e manutenção da Educação Básica.

Destacamos, sobretudo, que as metas e estratégias estabelecidas no Plano de Ações Articuladas são definidas de forma centralizada e verticalizada pelo governo central (União), cabendo aos entes subnacionais (Estados e Municípios) tão somente o preenchimento técnico dos instrumentos que são previamente elaborados e que, por sua vez, geram ações e subações preestabelecidas de acordo com as dimensões e os indicadores presentes no plano, não garantido, com isso, o exercício fulcral da autonomia que é uma das características essenciais do regime de cunho federativo.

Assim, é no Plano de Ações Articuladas que assentamos nosso eixo central e delimitativo de pesquisa, pois, passados os primeiros dois planos, 2007-2011 e 2011-2014, e oito anos de implementação e da assinatura de adesão dos Municípios ao Plano de Metas, formulamos a seguinte questão de estudo: *Tendo por parâmetro o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pacto assumido entre a União e o Município de Belém, por meio do Plano de Ações Articuladas como se efetiva o Regime de Colaboração para o atendimento e a manutenção da Educação Básica?*

Para tal análise avaliativa, levamos em consideração a constituição e a implementação do Termo Compromisso Todos pela Educação, materializado no PAR. Neste sentido, objetivando uma maior inserção no objeto de estudo e considerando a questão central apresentada, formulamos outras questões complementares que nos permitem apreender as nuances da temática:

- ✓ Em que aspecto(s) o Plano de Ações Articuladas efetiva o Regime de Colaboração considerando as bases constitutivas do modelo de federalismo nacional?
- ✓ Como se apresentam as relações do Regime de Colaboração entre os entes federados e a União na efetivação de políticas públicas educacionais brasileiras?
- ✓ Como se articulou o processo de construção e efetivação do Plano de Ações Articuladas, considerando as diretrizes e as atribuições do Regime de Colaboração entre a União e o Município de Belém do Pará?

Considerando como base a organização e a definição dessas nossas questões de estudo, bem como o recorte e o direcionamento dos caminhos

metodológicos percorridos durante a pesquisa, com vistas a definir os alvos a serem alcançados, elaboramos os seguintes objetivos:

Objetivo Geral

- ✓ Analisar como o Plano de Ações Articuladas efetiva o Regime de Colaboração para o atendimento e a manutenção da Educação Básica no Município de Belém do Pará.

Objetivos específicos:

- ✓ Identificar as bases constitutivas do federalismo nacional e as relações que se estabelecem com o Plano de Ações Articuladas para efetivar o Regime de Colaboração;
- ✓ Analisar como se apresentam as relações do Regime de Colaboração entre os entes federados e a União na efetivação de políticas públicas educacionais brasileiras;
- ✓ Avaliar como se articulou o processo de construção e efetivação do Plano de Ações Articuladas, considerando as diretrizes e as atribuições do Regime de Colaboração entre a União e o Município de Belém do Pará.

Referencial Teórico-Metodológico

Destacamos que a prática da pesquisa se configura como uma atividade investigativa que concentra esforços na tentativa de responder satisfatoriamente às indagações e aos questionamentos provocados em um determinado contexto histórico e social. Pádua (2000, p.31) ratifica essa afirmativa, quando salienta que “pesquisa é toda atividade voltada para a solução de problemas ou um conjunto de conhecimento que auxiliam na compreensão da realidade”. Nesse sentido, pesquisar exige traçar caminhos investigativos que possibilitem chegar a uma conclusão, mesmo que aproximada ou temporal, que responda, sobretudo, às inquições fundantes do estudo.

Para Lakatos e Marconi (1996, p.15), pesquisar “não é apenas procurar a verdade; é encontrar respostas para questões propostas, utilizando métodos científicos”. Por essa assertiva, vemos que a pesquisa ou o pesquisar não é algo

simplório ou comum; não pode ser entendida, apenas, como um simples processo investigativo ou um método de inquirição descompromissado com a sociedade, mas sim como um processo que permite, sobretudo, obter compreensões profundas acerca de um problema ou fenômeno local, nacional ou mundialmente detectado.

Pesquisar requer, portanto, dentre outras coisas: um planejamento minucioso das etapas a serem observadas; a definição do(s) problema(s) a ser(em) investigado(s); a análise e o tratamento dos dados coletados; e, por fim, a apresentação dos resultados. A pesquisa acadêmica é um processo de construção e reconstrução do conhecimento, que tem como metas principais gerar novos conhecimentos e/ou corroborar ou refutar algum outro conhecimento já existente.

O campo da pesquisa educacional tem seu desenvolvimento demarcado e impulsionado com o advento da pós-graduação no País em meados dos anos 1965. Entretanto, sua centralidade e expansão se efetivaram nos anos de 1980 em especial nas Ciências políticas e à Sociologia “como consequência da reabertura da democracia política, da reestruturação do papel e funções do Estado e, ainda, da consolidação da pós-graduação” (SCHNEIDER, 2014, p.07).

Nesse sentido, o prisma da pesquisa aqui apresentada compreende que o campo da política educacional é contraditório, destarte, que as investigações em políticas educativas podem contribuir para evidenciar os seus limites e as suas possibilidades no sentido de contribuir para a melhoria da educação e a transformação social mais ampla, pois se deve ter clareza que políticas educativas expressam as ideologias que permeiam um determinado sistema.

Concordamos, assim, com Masson (2009, p.69), quando ratifica que “compreender o verdadeiro significado de uma política educativa só é possível com a apreensão da lógica global de um determinado sistema de produção”. É nesse aspecto que delineamos o percurso desta investigação.

Considerando as características que determinam os desdobramentos desta pesquisa, definimos, conforme se segue, os seguintes aspectos que justificam nossas escolhas metodológicas:

➤ *O lócus do estudo* – o Município de Belém. A definição por este ente federativo se deu considerando alguns aspectos: ser um Município parte da pesquisa nacional; ser a capital do Estado do Pará, Estado este que compõe a análise nacional do Projeto OBEDUC, portanto, maior possibilidade de acesso aos

dados gerais necessários ao desenvolvimento da pesquisa e a participação deste autor na elaboração de parte dos instrumentos gerados para a consecução do segundo plano de ações do Município de Belém.

➤ *Objeto de pesquisa* – o Plano de Ações Articuladas e a efetivação do Regime de Colaboração entre os entes federativos, no caso da pesquisa, compreendem: a União e o Município de Belém;

➤ *O período da análise* – 2007-2011 e 2011-2014. Esse tempo diz respeito ao período em que foram elaborados e vigoraram os dois primeiros planos organizados pelos Municípios para atender as exigências previstas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Nesse aspecto, a compreensão da relação do governo federal com o governo municipal de Belém se apresenta como um elemento fundamental que indica quais são os princípios e as relações de cooperação que consubstanciam a efetivação ou não do Regime de Colaboração nos moldes exarados na legislação em vigor e quais as implicações desta relação considerando o Plano de Ações Articuladas.

Inicialmente, visando o alcance dos resultados para o presente processo investigativo, realizamos um indispensável levantamento bibliográfico, que fundamentou a construção do referencial básico acerca da temática em questão, com vistas a verificar os avanços das elaborações e produções sobre o Plano de Ações Articuladas, pois entendemos serem necessários e imprescindíveis à obtenção dos resultados destas produções para a consecução dos objetivos aqui propostos.

Os caminhos e procedimentos metodológicos desta consulta, nos bancos de dissertações e teses listados a seguir, levaram em consideração uma busca nas produções acadêmicas, utilizando como base e critérios de análise as seguintes palavras-chave: Plano de Ações Articuladas, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; Plano de Desenvolvimento da Educação e Regime de Colaboração.

Procedemos à leitura dos resumos dos trabalhos selecionados (teses e dissertações) com vista apropriação de dados e informações sobre o PAR e sobre o Regime de Colaboração, considerando o que estas pesquisas abordaram e desvelaram sobre a avaliação das políticas educacionais concorrente do período.

Destacamos que a referida consulta foi realizada, considerando o período de 2007 a 2014, em três bancos de dados, sendo dois bancos de abrangência nacional,

que registram as principais produções acadêmicas do País, e um banco regional, conforme apresentados a seguir:

- ✓ O Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que possui em seu arquivo 132.993 teses e 238.428 dissertações⁶;
- ✓ O Banco de Teses e Dissertações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDBTD, que possui em seu arquivo 96.012 teses, sendo 1.796 em educação, e 257.748 dissertações, sendo 3.869 em educação⁷;
- ✓ O Banco de Teses e Dissertações do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará – PPGED/UFPA, que possui 53 textos de teses e 252 textos de dissertações⁸.

TABELA 1: PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE O PAR NOS BANCOS DE TESES E DISSERTAÇÕES – 2007-2014

BANCO DE DADOS	TOTAL DE TESES	TOTAL DE DISSERTAÇÕES	TESES SOBRE O PAR	DISSERTAÇÕES SOBRE O PAR
BANCO CAPES	132.993	238.428	03	19
BANCO BDBTD	96.012	257.748	16	38
BANCO PPGED	53	252	01	03

Fonte: CAPES; BDBTD; PPGED

Em nosso percurso inicial da revisão básica da literatura, localizamos, no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, três trabalhos de tese que discutem a temática e 19 dissertações, mas com perspectivas diferentes. Dentre os trabalhos consultados, selecionamos duas teses, das quais tratamos na sequência.

As análises desenvolvidas na tese de Lucia Camini (2009), na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, examinam a política educacional via Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, tendo como eixo de descentralização da política o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sua execução, pelos Municípios, por meio do Plano de Ações Articuladas. A centralidade na gestão educacional e a relação entre o Ministério da Educação – MEC e os entes federados apresentam, para a autora, um misto da gestão burocrática/gerencial e democrática, caracterizando a coexistência de concepções opostas da gestão pública, desvelando

⁶ Dados de 20/02/16, disponíveis em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/>

⁷ Dados de 20/02/16, disponíveis em: <http://bdtb.ibict.br/vufind/Statistics/Count?field=format>

⁸ Dados de 20/02/16, disponíveis em: <http://www.ppged.com.br/pagina.php?cat=166¬icia=538>

a disputa na sociedade brasileira entre aquelas concepções de gestão, mas com a manutenção da gestão burocrática/gerencial das elites.

Apresentada à Universidade Federal de Pelotas, a tese de Dulce Maria da Silva Voss (2012) analisa os movimentos de recontextualização da política Compromisso Todos Pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas – PAR e seus efeitos no trabalho escolar e docente, tendo o Município de Pinheiro Machado/RS como *lócus* de pesquisa. Para a autora, essa política nacional se constitui numa estratégia para alcançar a qualidade da educação, visando, sobretudo, a diminuir a reprovação e a evasão escolar e elevar o Ideb, com vistas a inserir o Brasil no contexto global das reformas educacionais, cujos discursos estão fundamentados na lógica neoliberal do mercado.

Em sua análise, a autora afirma que o discurso oficial foi recontextualizado de forma híbrida, num jogo conflituoso de negociações, inclusões/exclusões e penalizações em que os sujeitos locais, compreendendo os Estados e Municípios, foram seduzidos pelas possibilidades que o PAR cria de ampliar os recursos e melhorar as condições do ensino no Município. Entretanto, a gestão do PAR é marcada pela adoção de tecnologias de controle e regulação do trabalho escolar e docente, mescladas com práticas políticas clientelistas nos processos decisórios.

No *site* da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, localizamos 16 teses e 38 dissertações que discutem o Plano de Ações Articuladas. Desse quantitativo, analisamos uma tese e quatro dissertações que se aproximam da discussão aqui desenvolvida, conforme se apresentam a seguir.

Os estudos desenvolvidos por Patrícia Souza Marchand (2012), em tese apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visaram compreender como se deu o processo de regulação da relação entre União e Municípios do Rio Grande do Sul instituído a partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR. A autora conclui que a elaboração e a implementação do PAR promovem um processo peculiar na articulação dos entes federados brasileiros, processo este que supõe uma regulação das ações entre os entes federados no sentido de que a Educação Básica atinja índices com os padrões internacionais e que o PAR institui uma nova forma de relação entre os entes federados, na medida em que Municípios e Estados só

recebem assistência técnica e financeira se atenderem aquilo que foi planejado como ações a serem executadas para a melhoria da educação.

A dissertação de Andréia da Silva Mafassoli (2011), apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, proporciona uma avaliação da implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR no Município de Gravataí, Rio Grande do Sul, com foco na gestão da execução deste plano, abrangendo a institucionalidade e as práticas no sistema municipal de ensino na relação com a União, com vistas a apreender as ações destes entes e suas visões sobre educação em seus contextos econômico, social e político.

Daelcio Ferreira Campos Mendonça (2010), em sua dissertação, apresentada à Universidade Federal da Bahia, discute o Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal de Teodoro Sampaio-BA. Analisa a gestão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC, no que diz respeito ao planejamento, ao acompanhamento e à execução das ações pedagógicas em escolas de sua rede de ensino, tendo como base o Plano de Ações Articuladas – PAR. Objetivou, com isso, identificar de que forma a construção do PAR contempla orientações para subsidiar a dimensão pedagógica da gestão educacional.

Mendonça (2010) conclui que a política de planificação promove a recentralização na gestão da educação, imprimindo ao Município responsabilidades, sem que sejam observadas as reais condições para o seu cumprimento, tornando esses Municípios apenas reprodutores do modelo de gestão imposto, baseado na racionalidade técnica, científica e gerencial.

Ao analisar Plano de Ações Articuladas e a gestão municipal, problematizando o sentido de adesão ao Compromisso Todos Pela Educação e verificando as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR, Cristiane Roos (2012), em sua dissertação, apresentada na Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Para ela, o PAR implica na assunção da responsabilidade de promover melhoria nos índices de evolução do Ideb. Porém, não se leva em consideração que os Municípios tiveram muitas dificuldades no processo de planejamento e na prática efetiva das ações do PAR, uma vez que o instrumento de planejamento estratégico e sistemático evidenciou

complexidade em sua execução e centralização das ações por parte do governo federal.

Seu estudo aponta que as interveniências constatadas por este tipo de planejamento e sua temporalidade levaram a gestão municipal à não efetivação de processos participativos e democráticos, evidenciando, sobretudo, ausência de política educacional que compreendesse as singularidades, as especificidades de cada realidade local e que de fato viesse a acabar com os problemas educacionais dos Municípios.

O estudo dissertativo de Deborah Saib da Silva (2011), apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais, faz uma discussão sobre o conceito de qualidade da/na educação e seus múltiplos significados. A autora realiza uma análise de conteúdo do Plano de Ações Articuladas da Prefeitura de Belo Horizonte-MG, com o objetivo de demonstrar os mecanismos que articulam qualidade, medida por resultados, com a introdução de projetos e programas elaborados pela União no âmbito da gestão municipal.

Analisa, ainda, a emergência de novos mecanismos de regulação no sistema de educação brasileiro e as implicações dos repasses de recursos financeiros do Ministério da Educação às escolas, em especial, o programa governamental denominado Plano de Desenvolvimento da Escola e aquelas transferências atreladas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Conclui que há hibridismo de modos de regulação presentes no cotidiano das escolas públicas ao realizarem seu planejamento e a construção da regulação por desempenho por parte da União no âmbito do sistema educacional brasileiro.

Ao verificarmos as publicações (dissertações e teses)⁹ no *site* do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED/UFGA, localizamos uma tese de doutorado e três dissertações de mestrado já concluídas, com a temática que alude a um estudo sobre o PAR, como se pode ver a seguir.

A tese de Ilma de Andrade Barleta (2015) investiga o modelo de gestão educacional expresso no Plano de Ações Articuladas – PAR do sistema municipal de ensino de Macapá-AP, buscando analisar as feições que a gestão municipal tem assumido no contexto da contrarreforma do Estado e da educação, com vistas a identificar qual o modelo de gestão trazido pelo PAR, a partir destas categorias:

⁹Site: <http://www.ppged.belemvirtual.com.br/>. Visto no último dia 27 de outubro de 2014.

descentralização, autonomia e participação. As conclusões de Barleta (2015) apontam que o PAR de Macapá trouxe elementos conformadores da gestão gerencial, pois a concepção de gestão subjacente à política do PDE/PAR contempla a descentralização como sinônimo de desconcentração de tarefas, em que a autonomia é utilizada para pôr em prática as ações do contrato de gestão, e a participação se limita à fiscalização e à responsabilização.

Em sua dissertação, Áurea Peniche Martins (2012) analisa como o PDE se implanta e vem se efetivando por meio da Secretaria Municipal de Educação de São Miguel do Guamá, enfatizando o Regime de Colaboração na promoção de Políticas Públicas Educacionais no Município no período de 2008 a 2011. Conclui que o PAR se constitui enquanto ferramenta de planejamento e ações, que tem como propósito melhorar a qualidade da educação, permitindo uma relação direta entre governo federal e governo municipal, representando um avanço considerável na qualidade da educação, pela oferta de cursos e pela disponibilização de recursos técnicos e financeiros para as escolas. Entretanto, esses avanços se desenvolveram por meio de imposição do governo federal ao governo municipal, culminando em perda de autonomia municipal e adoção de medidas involuntárias por parte da comunidade escolar.

Tendo como *lócus* de estudo o Município de São Sebastião da Boa Vista, Vanessa do Socorro Silva da Costa (2014) analisou o processo de elaboração, implantação e implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR no Estado do Pará, no período de 2008 a 2011, e a sua configuração como instrumento para implementar o Regime de Colaboração entre os entes federados. Concluiu que o PAR é um valioso instrumento de organização da gestão da educação municipal, permitindo que o ente federado conheça a sua realidade e sinalize suas necessidades, propondo, assim, ações e subações para mudar sua realidade.

Destaca, em sua conclusão, que a execução do PAR depende de fatores alheios para atingir os objetivos propostos, apresentando um complexo desafio em termos de sua efetivação, pois revela a fragilidade de articulação e de cumprimento efetivo de um legítimo Regime de Colaboração entre os entes federados.

Com vistas a esclarecer se com a implementação do PAR houve progresso na democratização da gestão da educação naquele Município, Raimundo Sousa (2015), em sua dissertação, analisa o Plano de Ações Articuladas – PAR e suas

implicações para gestão da educação em Altamira-PA. O autor conclui que ainda é frágil o campo da democratização da educação em Altamira, mesmo que existam os conselhos de controle social e de monitoramento oficialmente. Destaca que, embora as frentes de resistências para a construção e a consolidação da gestão democrática da educação existam e sejam históricas no Município, a construção da política educacional com a participação de todos é frustrada pela centralidade do poder de decisão no governo.

A partir dessa busca e considerando a análise sistematizada e desenvolvida anteriormente, observa-se que já foi produzido um número significativo de investigações (teses e dissertações) avaliativas sobre o PAR, de acordo com o que está publicado nos três bancos de dados consultados, dentro do período em análise (2007-2014). Entretanto, estudos que evoquem sua relação com a consecução do Regime de Colaboração tal qual proposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96 e as legislações correlatas são poucos. Somando-se a isso, se percebe, ainda, a ausência destes estudos sobre o Município de Belém-PA.

Destacamos que as questões que aludem aos aspectos do Regime de Colaboração, tendo o Plano de Ações Articuladas e sua efetivação nos Municípios como eixo analítico, não se apresentam trabalhadas efetivamente nestas pesquisas presentes nos bancos de dados consultados. Dessa forma, consideramos relevante aprofundar a investigação sobre o tema aqui apresentado, que tem como fundamentação para análise o referencial teórico do materialismo histórico-dialético, que nos permite analisar o fenômeno em suas múltiplas determinações.

A partir da efetivação do levantamento bibliográfico, e a construção basilar do estado da arte sobre a temática em estudo, outros procedimentos de pesquisa são necessários para a compreensão da legislação vigente que formata e estrutura as relações entre os entes federados no que tange ao Plano de Ações Articuladas. Nesse sentido, implementamos a análise documental. Esse procedimento metodológico consiste na análise de documentos de fontes primárias e secundárias e é importante e pode ser utilizado juntamente com os outros tipos de análises.

Destacamos que o uso de documentos na pesquisa é proveitoso porque eles estabelecem uma fonte estável e segura de dados informativos tanto qualitativos quanto quantitativos. Documentos podem ser consultados várias vezes e inclusive servir de base para diferentes estudos, o que dá mais estabilidade aos resultados

obtidos (LUDKE E ANDRÉ, 1986). A análise documental, tal como consideram Ludke e André (1986, p.38) “pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Considerando as contribuições conceituais de Ludke e André (1986), sobre estes procedimentos de pesquisa, utilizamos para esta análise os documentos dos tipos *Oficial e Técnico*.

▪ **Documentos Oficiais:** São todos aqueles elaborados pelos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo e pelas esferas Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal. Estes instrumentos são importantes fontes de análises, com destaque para: Leis, Decretos, Resoluções e Portarias.

Para tanto, construímos um banco de dados em que constam todas as legislações (documentos oficiais) que tratam da implantação e/ou implementação, desenvolvimento e execução do Plano de Ações Articuladas do período em análise. Este conjunto de Leis, Decretos e Resoluções normatiza as atribuições e as relações de parceria e colaboração da União, Estados e Municípios na consecução dos passos elementares desta ação governamental.

Nossa base documental foi selecionada, organizada e, por conseguinte, analisada a partir de consultas realizadas na página oficial do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que fornecem de forma sistemática, ano a ano, as legislações bases para os programas propostos por este ministério. Essa busca, com base na legislação especificamente sobre o PAR, no período de 2007 a 2014, apontou um total de vinte e duas legislações publicadas, sendo uma (01) Lei, um (01) Decreto, dezoito (18) Resoluções e duas (02) Portarias.

Destacamos que, do total de vinte e dois (22) documentos selecionados que fazem relação direta ao princípio constitutivo do Plano de Ações Articuladas, no período de 2007-2014, elegemos, para compor nossa análise deste trabalho, sete (7) documentos principais, sendo o Decreto 6094/2007, a Lei 12.695/2012 e as Resoluções do Conselho Deliberativo – CD do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE números: 029/2007; 046/2008; 14/2012, 24/2012 e 34/2012, pois é a partir destes instrumentos legais que são elaborados, alterados e/ou reformados os demais, com ênfases analíticas para o Decreto 6.090/07 e a Lei

12.695/2012, que são os documentos gênese e geradores das outras legislações atinentes ao PAR.

Apresentamos a seguir, de forma sistematizada, um quadro que melhor explicita os detalhamentos presentes em cada legislação atinentes ao Plano de Ações Articuladas, justificando, portanto, nossa opção na seleção destes instrumentos jurídicos em nossa análise.

QUADRO 1: LEGISLAÇÃO SELECIONADA PARA ANÁLISE DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – 2007- 2012

LEGISLAÇÃO	DATA	SINTESE
Decreto 6094/2007	24 de abril de 2007	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em Regime de Colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica.
Lei 12.695/2012	25 de julho de 2012	Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas,
Resolução/ CD/ FNDE / 029/2007	20 de junho de 2007	Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007,
Resolução/CD/FNDE 46/2008	31 de outubro de 2008	Altera a Resolução CD/FNDE/Nº 29 de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação,
Resolução/CD/FNDE 14/2012	8 de junho de 2012	Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de Educação Básica de Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR,
Resolução/CD/FNDE 24/2012	2 de julho de 2012	Estabelece os critérios para apoiar financeiramente, em caráter suplementar e voluntário, as redes públicas de Educação Básica de Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, quanto à dimensão de Infraestrutura Física,
Resolução/CD/FNDE 34/2012	15 de agosto de 2012	Altera a Resolução CD/FNDE nº 24/12 que estabelece os critérios para apoiar financeiramente, em caráter suplementar e voluntário, as redes públicas de Educação Básica de Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, quanto à dimensão Infraestrutura Física.

Fonte: MEC/FNDE – organização do autor

- **Documentos Técnicos:** São todos aqueles que apresentam uma elaboração regida por normas institucionais com o objetivo de promover sistematizações de dados, fórmulas, estudos históricos e geográficos, políticos e econômicos, dentre outros. Para esta pesquisa, destacamos:

- 1- Os relatórios diagnósticos referentes às versões de 2007 a 2011 e de 2011 a 2014. Para elaboração do PAR, os Estados e Municípios realizaram um diagnóstico da realidade da rede educacional e, a partir desse diagnóstico, desenvolveram proposições interventivas que compõem um conjunto de ações que resulta no PAR;
- 2- Os Planos de Ações Articuladas do Município de Belém referentes às versões de 2007 e de 2011 (cópia fornecida pela Semec-Belém);
- 3- Os Termos de Compromissos assinados entre o MEC e a Prefeitura de Belém-PA, que são obrigatórios para receber os repasses do FNDE. Nesses termos, estão descritas as ações e subações do PAR que estão sendo financiadas.

Tais documentações foram solicitadas e de pronto fornecidas pela Secretaria de Educação de Belém – Semec, que, por meio da Coordenadoria de Planejamento, nos forneceu cópia das duas versões do plano (2007 e 2011) e permitiu acesso ao diagnóstico da realidade da rede, disponível no *site*¹⁰ MEC/FNDE, que também disponibiliza os termos de compromissos dos entes regionais.

Destacamos que a análise dos Planos de Ações Articuladas de Belém-PA (2007 e 2011) se deu em duas das suas quatro dimensões. Sendo elas:

- 1- A dimensão 1, que trata da Gestão Educacional e suas áreas de atuação;
e
- 2- A dimensão 4, que versa sobre a infraestrutura e os recursos pedagógicos.

A definição pela análise destas duas dimensões se justifica por elas estarem ligadas diretamente a dinâmica de organização e gestão dos sistemas, ao financiamento direto por meio dos programas e, ainda, pelo acesso as informações disponíveis nos dados do censo escolar e na consolidação da Coordenadoria de Planejamento da Semec/Belém.

Utilizamos, ainda, como instrumentos de coleta de dados empíricos, além de fontes documentais, a entrevista semiestruturada com os sujeitos que participaram diretamente na elaboração, na execução e na avaliação do PAR no Município de Belém, na perspectiva de responder às questões desta pesquisa. Objetiva-se, com isso, dialogar com esses sujeitos sobre suas compreensões e participação na

¹⁰<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Belem&municod=1501402&estuf=PA>

construção do plano, com vistas a nos subsidiar acerca da relação Município e União no aspecto colaborativo (apoio técnico e financeiro) e as implicações para as equipes no atendimento aos pré-requisitos dos instrumentos obrigatórios para a efetivação do plano.

A opção pela entrevista semiestruturada é por permitir ao entrevistado ter liberdade para dialogar com o entrevistador (dentro do tema), descrevendo sua opinião ou experiência a respeito do assunto/tema investigado, e no curso da qual o entrevistador apresenta perguntas específicas, mas deixa o entrevistado livre para discorrer acerca do assunto na sua resposta (ALVES-MAZZOTI, 1988).

Destacamos que este procedimento possibilita ao pesquisador obter, com maiores detalhes, as informações sobre o seu objeto foco de investigação, permitindo perceber, de forma minuciosa, “o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem e argumentam” (SEVERINO, 2007, p.124).

Nesse sentido, a seleção dos sujeitos para as entrevistas levou em consideração a atuação e a participação destes na elaboração do PAR de 2007 e/ou 2011 e que tenham desenvolvido e acompanhado, efetivamente, o planejamento e a alimentação do sistema na definição das ações e subações proposta pela rede. Dessa forma, a seleção ficou assim organizada:

- O Coordenador da Coordenadoria de Planejamento – Coplan/Semec ou representante. As ações ligadas a todos os convênios e parcerias com a União por meio do Ministério de Educação, no Município de Belém, são de competência deste setor. Destacamos que a organização dos dois PAR-Belém foi gestada pelo mesmo coordenador e equipe;
- O diretor do Departamento de Educação – DIED/Semec ou representante. As subações propostas nas dimensões Gestão Educacional, Formação de Profissionais de Educação e Práticas Pedagógicas e Avaliação foram elaboradas neste departamento pelas equipes;
- Um membro do sindicato que compõe o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CFundeb;
- Um membro do comitê de assessoramento do PAR na Secretaria de Educação do Estado do Pará, representante das universidades.

Tendo em vista a garantia e a manutenção do anonimato e o sigilo da identidade dos sujeitos participantes das entrevistas, achamos conveniente codificá-los, considerando apenas a sequência em que as entrevistas foram acontecendo. Para isso, utilizamos uma numeração código, o que possibilita que apenas o autor possa identificar os entrevistados. Tal codificação ficou assim determinada: Entrevistado 01, Entrevistado 02, Entrevistado 03 e Entrevistado 04.

Quanto à análise destes dados coletados do levantamento bibliográfico, da análise documental, legislação e das entrevistas), não nos prendemos na mera descrição do fenômeno ou de sua aparência imediata, mas buscamos concretizar os objetivos propostos, apresentando uma leitura crítica dos elementos que compõem a relação entre os entes federados que provoquem novas discussões sobre a temática.

E é neste particular que o método materialismo histórico-dialético contribui para a análise que integra este estudo, uma vez que o método aqui definido busca chegar a explicações coerentes e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento.

O materialismo histórico-dialético constituiu-se como o método fundamental, na consecução desta pesquisa. É uma abordagem metodológica necessária ao estudo da sociedade, da economia e da história. Para o materialismo, a realidade pode ser conhecida, na sua concreticidade (totalidade), quando se descobre a natureza da realidade social, quando se elimina a pseudoconcreticidade, quando se conhece a realidade social como unidade dialética de base e de supraestrutura, e o homem como sujeito objetivo, histórico-social (KOSIK, 2002).

Propomo-nos, a partir das considerações conceituais sobre o materialismo, desvelar as entrelinhas da política educacional brasileira e seus meandros presentes na relação entre os entes federados e o cumprimento das exigências legais com vistas ao atendimento das metas aferidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação via Plano de Ações Articuladas.

As relações do poder central com os entes federativos via contrato de gestão aludem a um princípio ou prisma que não está clarificado. Se nos atermos apenas no que está na aparência (discurso de efetivação do Regime de Colaboração, descentralização de decisões, compartilhamento de responsabilidades e autonomia),

nos furtamos da compreensão que se esconde por trás do que se apresenta no imediato ou nas primeiras impressões abstratas desta política.

Nesse sentido, conceber a visão metodológica marxiana exige que tenhamos clareza das categorias centrais e peculiares ao método dialético. Essas categorias são: totalidade, mediação e contradição.

Destacamos que essas categorias analíticas se conectam e/ou se articulam no desvelar do fenômeno em análise, neste caso, as feições inerentes das políticas públicas educacionais com vistas a compreender como se dá a efetivação ou não do Regime de Colaboração no Plano de Ações Articuladas.

Destarte, a totalidade permite perceber o cenário macro de uma dada realidade fenomênica, isto é, para se atingir as particularidades (em um olhar de dentro e para dentro) inerentes ao fenômeno em análise, urge a necessidade da compreensão do todo, do conjunto da obra, em razão de que este é composto de uma pluralidade complexa de elementos entrecruzados, na maioria das vezes não perceptíveis, mas que compõem esta totalidade.

Nesse aspecto, não podemos deixar de aludir que, embora, no discurso, a União propague que a política educacional, vigente no País, corrobora com a legislação na efetivação dos princípios colaborativos e que os objetivos prescritos são de uma educação pública para todos. Na prática, entretanto, os meandros políticos e econômicos, aparentemente, estão afinados, sobretudo, com o prisma do mercado e seus agentes institucionais da capital, em que os investimentos educacionais são diminuídos e/ou pulverizados em nome de um Estado autocrático.

Igualmente, as categorias mediação e contradição estão imbricadas, uma vez que a primeira permite ao pesquisador refletir sobre os muitos elementos, alguns implícitos, que não podem ser excluídos da análise de uma dada realidade, e estes elementos se constituem nas contradições.

Nesse aspecto, mediar as aparências que são explícitas do objeto exige, dentre outras coisas, perceber os caminhos percorridos na proposição, na elaboração e na execução dele. Essas aparências são de fáceis percepções. Entretanto, este mesmo objeto possui as mediações subjetivas, que implicam nos interesses dos sujeitos envolvidos. São aquelas ações não perceptíveis. É somente considerando esses aspectos não explícitos que se pode ter uma visão global do fenômeno.

O Plano de Ações Articuladas possui seu cenário próprio de constituição como uma política pública, isso é inegável. Por isso, há que se perceber os encaminhamentos e as proposições como uma política de governo, com vistas a atender a demanda dos entes federativos, possui suas mediações e as conduções das relações governamentais entre os entes e seus governantes. Essas relações, não explícitas, atendem e obedecem a um princípio de relacionamentos políticos, inclusive de cunho partidário.

Efetivar o Regime de Colaboração se aponta como o eixo central da proposição governamental prevista na legislação atinente ao PAR, agora os encaminhamentos propositivos efetivos deste regime só podem ser percebidos levando em consideração esse escopo global do objeto analisado, seus significados e condicionantes, que permitem avaliar corretamente essa efetivação ou não.

Para compor esta análise sobre as configurações do Regime Colaborativo existente entre a União e o Município de Belém, a partir da implantação legal do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas, definimos, ainda, algumas categorias específicas do objeto. Dentre elas, destacamos: Regime de Colaboração, autonomia e descentralização/concentração do poder.

É imprescindível, portanto, considerar o Regime de Colaboração como categoria de análise neste trabalho, pois a concepção e o entendimento deste regime e seu ordenamento jurídico e organizativo, que moldam o Estado nacional, perpassam na compreensão das práticas decisórias deste modelo de gestão e como ele se espraia, inclusive, pelas políticas públicas nos dias atuais.

Nesse sentido, entender o modelo de gestão presente na condução estatal das políticas sociais, entre elas as educacionais, se faz necessário, considerando, sobretudo, que esta condução tem que observar a organização constitucional do estado brasileiro em uma federação que comporta os três níveis de governo (União, Estados e Municípios), o chamado triplo federalismo.

A condução dessas relações da gestão das políticas entre os entes federativos é um exercício que desafia o pacto federativo e o regime democrático, pois implica em uma prática cooperativa e colaborativa como desenhado no princípio do Regime de Colaboração, que abarcar toda a federação sem exclusões ou

privilégios de um ou outro ente, pois as previsões dos direitos e obrigações de cada um, nesse jogo da gestão pública, estão apresentadas nas letras constitucionais.

Destacamos que, nas políticas públicas educacionais, nos dias atuais, embora estejam acompanhadas de uma proposição estatal (União) que advoga um Regime de Colaboração efetivo, as competências de decisões e execução destas políticas submetem os demais entes federativos a um parceiro cumpridor das ações previstas nas letras decretadas. Em síntese, o Regime de Colaboração tem se materializado como ações complementares do Estado federal, evocada pelo seu papel suplementar e supletivo, previsto constitucionalmente, o que inviabiliza e restringe a autonomia e o poder decisório dos demais entes (Estados e Municípios).

Entendemos, ainda, que a categoria autonomia é essencial nesta análise, pois, para que haja, verdadeiramente, autonomia para os entes regionais, e esses venham a usufruir de fato desta liberdade ativa, urge a necessidade que tenham livre-arbítrio na implementação e na condução de suas próprias políticas, sem, no entanto, uma regulação acirrada de fatores externos e normas contratuais verticalizadas e focalizadas, como acontece na relação das políticas educacionais atuais, em que Estados e Municípios são restringidos e engessados burocraticamente pelo governo federal e seus entes reguladores por mecanismos e sistemas técnicos.

A autonomia e suas variações metodológicas perpassam contraditoriamente ao discurso hegemônico estatal de garantias aos entes na condução das políticas educacionais locais e regionais. É salutar que cada ente assuma seu papel de promotor e condutor das políticas nos níveis educacionais dentro daquilo que está estabelecido na legislação e, ainda, que atenda as especificidades e as assimetrias regionais e culturais de cada Estado e Município.

A categoria descentralização/concentração de poder é essencial na compreensão do exame da estrutura estatal atual que se molda na histórica com uma tendência centralizadora, aliada ao fortalecimento e concentração de poder na União e/ou poder central nas últimas décadas. Tal discussão e compreensão sobre o poder centralizado foi analisado levando em consideração, além dos fatores políticos e administrativos que aludem à federação nacional, mas também o alinhamento destes fatores aos de cunhos econômicos e sociais, pois estes compõem o cenário que envolve as políticas educacionais.

Essa concepção relacional de poder presente na estrutura da máquina administrativa, nos moldes de uma federação, passa a ter um relevo no qual a efetividade das políticas públicas propostas permite um maior desenvolvimento simétrico ou igualitário das regiões quando as políticas, de fato, deliberam por uma cumplicidade de interesses e a efetivação da descentralização e compartilhamento de poder decisório entre os entes que compõem a base federativa.

No tocante à organização, à estrutura e à disposição sequencial de todos os componentes textuais obrigatórios deste trabalho de tese que aqui ora apresentamos, deliberamos em organizá-lo em quatro capítulos distintos, mas que estão entrelaçados por um diálogo permanente do ponto de vista de seu referencial teórico e metodológico com vistas a uma análise sólida e fundamentada.

Estes capítulos estão somados aos textos introdutório e conclusivo, conforme passamos a apresentar a seguir.

Chamamos o capítulo primeiro de “O Plano de Ações Articuladas no contexto das políticas educacionais: Princípios, fundamentos legais e concepções”. Nesse capítulo, desenvolvemos uma análise dos princípios constitutivos do PAR a partir das proposições presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – PMCTE, especialmente a Lei 6.094/2007, sem deixar de considerar o contexto histórico das políticas desenvolvidas no período.

A ênfase dessa análise, no entanto, será a legislação, com vistas a compreender como estes planos contribuem na efetivação do Regime de Colaboração e seus efeitos na promoção de melhorias da Educação Básica.

O capítulo segundo, chamado de “Federalismo: conceitos, definições e implicações às Políticas Educacionais Brasileiras”, objetiva uma apropriação e aproximação teórico-conceitual e normativa sobre o federalismo como forma de organização político-administrativa de Estado, visando apresentar as características fundamentais do federalismo em seu percurso histórico, especialmente o federalismo nacional, que é base do desenvolvimento deste trabalho.

Para tanto, dialogamos com um extenso e específico referencial teórico que abarca as nuances históricas deste sistema político e as implicações para as políticas sociais e educacionais nacionais.

O terceiro capítulo discute a temática sobre “A (não) efetivação do Regime de Colaboração nas políticas educacionais brasileiras e o PAR”. Abordamos, nesse capítulo, os fundamentos do Regime de Colaboração entre os entes federados no campo das políticas educacionais brasileiras a partir da Constituição de 1988 até o Plano de Ações Articuladas – PAR. Desenvolvemos, assim, uma análise do Regime de Colaboração e sua aplicabilidade nas políticas educacionais atuais e como esse princípio da gestão pública se caracteriza na política educativa brasileira.

No quarto capítulo, nomeado de “O Plano de Ações Articuladas no Município de Belém”, evidenciamos a efetividade da elaboração e da implantação do PAR em Belém, seus avanços e perspectivas no período de 2007 a 2014. Tratamos das questões que são resultantes do estudo empírico e do diálogo com o referencial teórico definido para embasar o trabalho, pois compreender a organização do plano do Município de Belém exigirá conhecer os meandros desta elaboração. Para isso, lançamos mão dos instrumentos elaborados antes e após a formulação do PAR Belém, além das entrevistas com os sujeitos já anteriormente destacados.

Nossas conclusões evidenciam que, em razão da centralidade da política educacional, especialmente da Educação Básica, na União, a autonomia, que é um dos princípios basilares do Regime de Colaboração, torna-se inexistente para os entes regionais. Soma-se a isso a hierarquização das relações federativas que se caracteriza não como descentralização da gestão educacional, mas na desconcentração desta, por meio de planos e programas focalizados sem considerar as especificidades regionais e/ou locais. Nesse aspecto, ratificamos a presença do modelo gerencial como condutor da gestão educacional e o financiamento como elemento chave desta hierarquização em razão das fragilidades financeiras dos estados e municípios.

CAPÍTULO I

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: PRINCÍPIOS, FUNDAMENTOS LEGAIS E CONCEPÇÕES

Neste capítulo, analisamos o contexto do Plano de Ações Articuladas – PAR nas políticas educacionais no Brasil, considerando, especialmente, os encaminhamentos das políticas públicas para a Educação Básica no período de 2007 a 2010. Destacando que é nesse período que o PAR se consolida como uma política estruturante das principais ações do governo federal no âmbito da Educação Básica, reforçando as diretrizes apresentadas no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e as suas concretudes efetivas por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – PMCTE.

Discutimos, ainda, os princípios constitutivos do PAR, com ênfase na legislação e nos conceitos fundantes da finalidade governamental na proposição do PAR como um programa de governo que propõe maior integração entre a União, os Estados e os Municípios, com vistas a possibilitar melhorias na Educação Básica no País e, conseqüentemente, à efetivação do Regime Colaborativo. Destacamos que a legislação analisada leva em consideração aquelas selecionadas e apresentadas anteriormente na introdução deste texto (vide Tabela 1)¹¹.

1.1 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

As políticas educacionais nos anos de 2007 a 2010, que corresponde ao segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foram implementadas considerando os setores mais vulneráveis da população. É, portanto, neste período que se desenvolveram programas sociais e educacionais que balizam nossa análise.

Tais programas apresentam um novo modelo de gestão das políticas públicas educacionais. Em estudos recentes, Oliveira destaca que, na educação brasileira deste período, “o governo federal vem desenvolvendo programas, estabelecendo parcerias com os municípios e com as escolas diretamente, muitas vezes sem a

¹¹ Todas as legislações em análise constam nos anexos

mediação dos estados, consolidando assim um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais” (OLIVEIRA, 2009, p.198).

Essas modificações, nos rumos da gestão, acompanham as estratégias de ações estruturantes pelas quais o estado brasileiro assume em todas as suas rotinas administrativas. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹² é um destes planos macroestruturantes que exemplificam essa assertiva de mudanças na relação entre União e os demais entes da federação.

O Programa de Aceleração do Crescimento, com vigência para o quadriênio 2007-2010, apresentava-se como um conjugado de intenções de cunho político-econômico, que visava à retomada do crescimento e ao investimento em infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, com o prisma de amenizar, de um modo imediato, os efeitos da recessão, em razão da crise mundial do capital (entre 2007 e 2009), pela qual os países estavam passando (BRASIL, 2010).

Assim, também, considerando as prerrogativas do governo federal, ao ser lançado, festivamente, em 15 de março de 2007, no apogeu das ideias governamentais (reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva), o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE vai se consubstanciar como o eixo central da educação nacional e como “guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas educacionais em desenvolvimento no país” (SAVIANI, 2009, p.05), ou ainda, como Vieira (2007) nomina como o PAC da Educação.

Esse plano governamental propõe agrupar em sua estrutura todo sistema da educação no País em um conjunto organizado de programas que atenda a todos os níveis e modalidades educativas, desde a educação infantil até a pós-graduação. Para o Ministério da Educação, o PDE estaria fundamentado em ações que atendam três eixos básicos: a Educação Básica; a responsabilização, do governo, dos entes públicos da sociedade; e, por fim, a mobilização de todas as camadas sociais.

Libâneo (2008) esquematiza os elementos centrais da política educacional e como eles se operacionalizam no PDE. Para esse autor, as políticas para a

¹² Programa de Aceleração do Crescimento – criado em 27 de janeiro de 2007, por meio do Decreto 6.025, representa um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. Articula projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia. Modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população (BRASIL, 2007).

educação nacional, se considerarmos as proposições do Ministério da Educação, estão estruturadas em eixos temáticos, os quais são:

- ✓ A redefinição da política de financiamento da Educação Básica – Fundeb;
- ✓ A democratização da gestão escolar;
- ✓ A formação e a valorização dos trabalhadores em educação, professores e funcionários da escola;
- ✓ A inclusão educacional;
- ✓ O Fundeb;
- ✓ Ampliação do ensino fundamental para nove anos; e
- ✓ A Política do Livro Didático.

Ao verificarmos os eixos temáticos que balizam o PDE, vemos que esses fundamentos propõem para a Educação Básica ações que democratizem a gestão, o acesso e a permanência dos estudantes, a ampliação do financiamento para subsidiar este nível de ensino, a oferta de cursos que permitam o acesso à formação inicial e continuada dos profissionais da educação e a garantia de recursos de infraestrutura e de material didático-pedagógico que subsidie professores e alunos na prática de ensino-aprendizagem escolar. Esse é o caráter basilar do PDE (LIBÂNEO, 2008).

Para fundamentar e operacionalizar o Plano de Desenvolvimento da Educação, o governo federal lança o decreto 6.094/2007, que oficializa juridicamente os pilares da Educação Básica no País. Esse instrumento jurídico define as principais diretrizes das proposições presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Destacamos que esse instrumento jurídico será mais bem analisado no subitem 1.2 deste texto.

Para o governo federal, por meio do Ministério da Educação, serão priorizadas ações do programa que atendam fundamentalmente a Educação Básica, que vai da Educação Infantil ao Ensino Médio. Para uma visualização mais detida dos interesses do estado com a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação, por meio do PMCTE, apresentamos organização sistematizada, abaixo, com aporte em Vieira (2007), que demonstram os pontos centrais deste plano para a Educação Básica.

QUADRO 2: SISTEMATIZAÇÃO DOS EIXOS CENTRAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PDE POR MEIO DO PLANO DE METAS COMPROMISSOS TODOS PELA EDUCAÇÃO

EIXO	SÍNTESE
Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb	O Ideb leva em conta o rendimento dos alunos, a taxa de repetência e a evasão escolar. Se fosse avaliada hoje, a Educação Básica brasileira teria uma média aproximada de quatro pontos numa escala que vai de zero a dez.
Implantação da Provinha Brasil	Avaliar a alfabetização de crianças de 6 a 8 anos.
Crédito do BNDES para compra de ônibus e até barcos para o transporte escolar	Atendimento aos Programas “Caminho da Escola”, visa transporte de alunos da Educação Básica das redes públicas na zona rural e ao “Proescolar”, atendimento aos alunos das redes estadual e municipal, das zonas rural e urbana.
Olimpíada de Língua Portuguesa	Participação de 7 milhões de alunos e 80 mil escolas.
Informatização de todas as escolas públicas	Instalação de laboratórios de informática em todas as escolas públicas até 2010.
Energia elétrica vem em todas as escolas públicas	Parceria com o programa Luz para Todos.
Implementação do programa Pró-Infância	Destina recursos federais para a construção de creches e pré-escolas.
Estimular a produção de conteúdos didáticos digitais	Parceria entre MEC e o Ministério de Ciência e Tecnologia.
Piso Salarial Profissional Nacional	A implantação do piso será gradual até 2010, para não comprometer o orçamento de estados e prefeituras.
Implantar o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB)	Parceria das universidades públicas com as prefeituras vai implantar mil polos de formação de professores em todo o País, principalmente nas pequenas e médias cidades do interior.
O Programa Brasil Alfabetizado terá um novo desenho	Serão cem mil professores que vão receber uma bolsa de R\$200,00 por mês para alfabetizar adultos.
Instalação de 150 escolas técnicas nas cidades polo	Levar em conta critérios de interiorização do desenvolvimento e de criação de oportunidades para que o jovem do interior não abandone sua cidade.
Criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica	Atendimento à formação tecnológica na Educação Básica.

Fonte: INEP (2007) e VIEIRA (2007) – organização do autor

Como podemos ver, as estratégias pensadas pelo governo federal, por meio do PMCTE, alinham-se às ações entre a União e os entes federativos em planos e programas, que vão desde a estrutura de distribuição de energia elétrica nas escolas, passando por investimentos focais na implementação de parcerias entre ministérios para desenvolver políticas na área das tecnologias da informação até a destinação de recursos na construção de creches, escolas técnicas e institutos federais, aquisição de veículos para transporte escolar e formação de profissionais da educação.

Esse agrupamento de ações propostas no programa do Plano de Metas será mais fortalecido com a reformatação das políticas de financiamento da Educação

Básica, com o advento, em junho de 2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb¹³.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instituído pela EC 60, de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei 11.494/2007, em 20 de junho de 2007, com duração prevista até o ano de 2020, substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Este fundo inaugurou uma nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados à Educação Básica (MEC, 1997).

Destacamos, considerando a abrangência do PDE e do PMCTE e mais os desdobramentos financeiros advindos da aprovação do Fundeb, que o Plano de Ações Articuladas – PAR assume, a partir da adesão ao Plano de Metas de cada ente federado, um papel fundamental na formulação e na condução de todas as políticas educacionais, na Educação Básica, no período de 2007 a 2010. Nesse aspecto, o PAR passou a ser a base para a articulação da União com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (SILVA, 2012).

Considerando esse aporte metodológico de gestão pública, o PAR se apresenta como um conjunto plural de ações e subações que envolvem quatro eixos ou dimensões, sendo eles: Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Apoio Escolar; Prática Pedagógica e Avaliação; e Infraestrutura.

Para o desenvolvimento do PAR nos sistemas de ensino, os Municípios, o Distrito Federal e os Estados contam com o apoio técnico e financeiro do MEC,

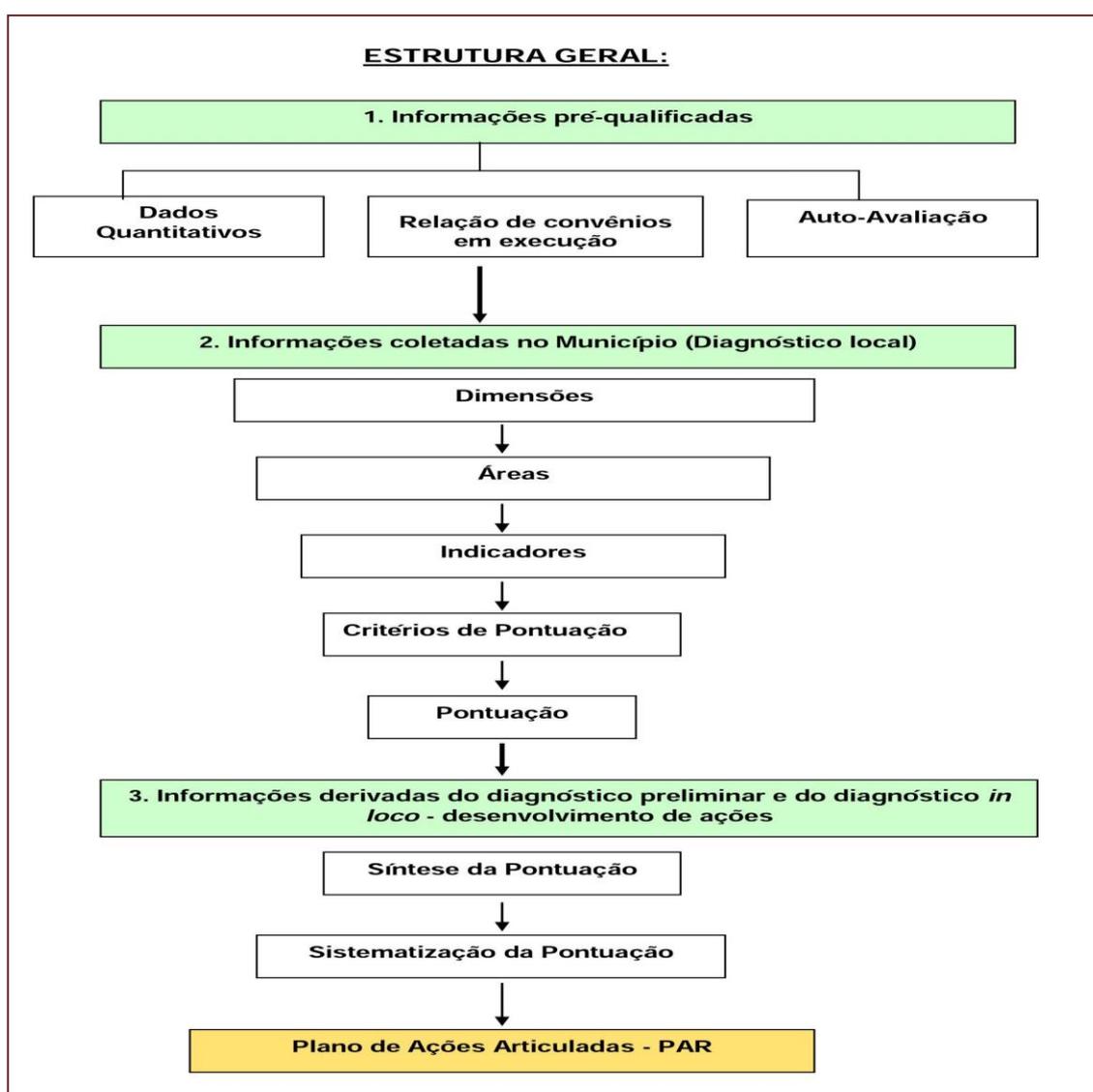
¹³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende a toda a educação básica, da creche ao ensino médio. O Fundeb está em vigor, desde janeiro de 2007, e está previsto até 2020. Em cada Estado, o Fundeb é composto por percentuais das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas (BRASIL, 2010). (Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>).

objetivando cumprir as metas do Compromisso Todos pela Educação, em que o termo de adesão é a base entre o MEC e o ente apoiado.

Destacamos que o PAR é um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações entre todos os entes federados na melhoria da Educação Básica do País. É a partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal elaboram seus respectivos PARs (BRASIL, 2012).

Em síntese, este é o organograma das fases da elaboração do PAR pelos entes federativos:

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DO PAR



Fonte: INEP, 2007 (instrumento de campo).

Para o MEC, o Plano de Ações Articuladas – 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” (BRASIL, 2007). A concretização das diretrizes do Plano de Metas Todos Pela Educação requer o comprometimento dos gestores em nível local por meio da assinatura de um Termo de Adesão e da construção ou preenchimento do Plano de Ações Articuladas de cada ente municipal.

No tocante a esse compromisso dos governos locais, o aspecto da responsabilização merece ser analisado, pois o Decreto n°. 6.094/2007 apresenta as regulamentações sobre as responsabilidades dos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal quanto ao Plano. São vinte e oito diretrizes fixadas previamente pelo governo federal e que os sistemas de ensino devem cumprir.

Nesse Decreto, vê-se presente, em seu artigo 1º, que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, conseqüentemente, o Plano de Ações Articuladas são “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em Regime de Colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007).

O MEC ratifica esta parceria colaborativa e de compartilhamento de competências quando afirma:

Sendo um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2007).

Além dos agentes políticos locais dos entes federativos – governadores, prefeitos e secretários de educação e conselhos gestores –, também há, no que se refere à responsabilização de compartilhamento de competências, a intenção de envolver as famílias, a comunidade e a sociedade civil organizada para garantir o desenvolvimento da educação pública. No entanto, a maneira como ocorrerá essa participação difere do sentido histórico da luta pela democratização da educação.

Essa busca do envolvimento dos sujeitos e instituições sociais e políticas na perspectiva de melhorias do ensino público, também abrirá espaço para as instituições privadas e da sociedade civil, como as organizações não governamentais (ONGs), embora não tenhamos acesso às informações detalhadas sobre a participação efetiva destas instituições neste processo.

Destacamos que, ao analisarmos o teor da resolução do CD/FNDE de nº 40/2007, como exemplo, vemos que, nesta resolução, aprovada *ad referendum*, foi concedida assistência financeira ao Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC¹⁴. O texto da resolução diz:

considerando a importância de se estabelecer parceria com vista a assegurar a implementação das ações previstas no Compromisso Todos pela educação, resolve, “AD REFERENDUM”.

Art. 1º Aprovar a assistência financeira suplementar ao Centro de Estudos e pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC/SP, destinada à realização de projetos de assistência técnica à elaboração de diagnósticos educacionais e de planos de Ações Articuladas – PAR (BRASIL, 2007b).

A atuação desse centro de pesquisa e formação se dá, como podemos ver na resolução em análise, com o oferecimento de assistência técnica e com a elaboração de diagnósticos daqueles Municípios listados no anexo I da resolução 029/2007¹⁵ no âmbito do Compromisso Todos Pela Educação e no Plano de Ações Articuladas. Entretanto, pouca ou nenhuma informação pública temos acerca desta parceria, de caráter público-privado¹⁶, bem como do trabalho desenvolvido por essas instituições.

No que diz respeito ao trabalho de elaboração do PAR pelos entes federativos, este se divide em duas etapas:

1ª. Etapa: aplicação do instrumento diagnóstico da situação educacional na rede municipal; e

2ª. Etapa: elaboração do PAR propriamente dito.

Destacamos que o PAR se pauta em princípios de responsabilização das gestões municipais como estratégia para induzir à melhoria da educação, uma vez

¹⁴ Não se tem qualquer informação no *site* do MEC ou no do INEP sobre as atividades desenvolvidas pelo Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC/SP. Enviamos e-mails solicitando um canal para informações, mas até a data do fechamento deste texto não obtivemos nenhuma resposta. Em consulta realizada no *site* da instituição, constatamos que “o Cenpec – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, criada em 1987. Tem como objetivos o desenvolvimento de projetos, pesquisas e metodologias voltadas à melhoria da qualidade da educação pública e a incidência no debate público e que atua em parceria com a escola pública, espaços educativos de caráter público e iniciativas destinadas ao enfrentamento das desigualdades” (<http://www.cenpec.org.br>).

¹⁵ Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3150-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-29-de-20-de-junho-de-2007>

¹⁶ Sobre a parceria público-privado no Plano de Ações Articuladas, sugerimos a dissertação *O Público e o Privado na Condução da Gestão Educacional Pública Brasileira*, de autoria de Ivone Cabral Rosa, defendido no PPGED/UFPA.

que representa um instrumento, com impacto no campo da gestão educacional, articulando-se com as propostas de mudanças na gestão pública, tal qual preconizada com o advento das reformas estruturais da máquina estatal acontecidas na década de 1990.

Ressaltamos que o percurso histórico do Plano de Ações Articuladas – PAR e suas deliberações legais são importantes para a compreensão e a consecução desta análise. Os documentos organizados pelo Ministério da Educação propuseram às prefeituras uma síntese da real situação do Município, chamada de diagnóstico.

Essa síntese abrangia no primeiro plano (2007-2010) 04 (quatro) dimensões, quais sejam:

- ✓ Gestão Educacional;
- ✓ Formação de professores;
- ✓ Práticas Pedagógicas e Avaliação; e
- ✓ Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Destacamos que essas mesmas dimensões se mantiveram no segundo plano iniciado em 2011. Entretanto, os indicadores sofreram modificações na redação, pois, na primeira versão do PAR (2007-2010), havia cinquenta e dois indicadores, e na segunda versão (2011- 2014) estes indicadores são oitenta e dois.

As dimensões que obtiveram maiores aumentos em seus indicadores foram a de gestão educacional, que foi de 20 indicadores em 2007 para 28 em 2011, e a de Infraestrutura, em que, em 2007, eram 14 indicadores, que passaram para 22 em 2011. Portanto, houve um aumento de 08 indicadores em cada uma destas dimensões. As dimensões Formação de Professores e Práticas Pedagógicas receberam 07 novos indicadores cada, conforme podemos visualizar na tabela a seguir:

TABELA 2: QUANTITATIVO DE ÁREAS E INDICADORES POR DIMENSÃO – PAR 2007-2011/2011-2014

DIMENSÕES	ÁREAS		INDICADORES	
	2007-2011	2011-2014	2007-2011	2011-2014
GESTÃO EDUCACIONAL	05	05	20	28
FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO DE APOIO ESCOLAR	05	05	10	17
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS	02	03	08	15
INFRAESTRUTURA	03	04	14	22
TOTAL	15	17	52	82

Fonte: MEC, 2007, 2011 – organização do autor

Cada uma dessas dimensões compreende a subdivisão em áreas (sendo quinze no PAR 2007 e dezessete no PAR 2011, e foram acrescentadas uma nova área na dimensão prática pedagógica e outra na dimensão infraestrutura) de atuação que apresentam indicadores específicos, os quais recebem uma pontuação de acordo com critérios descritos em quatro níveis, conforme a realidade do Município proponente, e que se apresentam assim definidos pelas orientações de preenchimento do PAR:

- ✓ Critério de pontuação 4 – a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador, não serão necessárias ações imediatas;
- ✓ Critério de pontuação 3 – a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador;
- ✓ Critério de pontuação 2 – a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC; e
- ✓ Critério de pontuação 1 – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC (MEC, 2007).

De acordo com as orientações do Ministério da Educação, previstas no Manual de Elaboração do PAR (MEC, 2007), a pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração de ações e subações no PAR, ou seja, nesta metodologia adotada, apenas critérios que indiquem as pontuações 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, segundo o manual do PAR, podem gerar ações e posteriores subações.

Assim, o relatório disponibilizado pelo sistema, após o preenchimento do PAR, apresenta as seguintes informações ao ente que o elabora:

- ✓ **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:** apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação;
- ✓ **5. Liberação dos recursos:** apresenta a relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros.

Esses relatórios serão melhor trabalhados no capítulo quatro, quando, utilizando o diagnóstico do Município de Belém-PA, poderemos melhor visualizar a utilização desta metodologia, considerando as informações disponibilizadas pelo MEC dos Planos da capital paraense.

Destacamos que a quarta dimensão, que se refere à Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, adota como critérios e objetivos para as redes de ensino a ampliação, a manutenção e a melhoria da rede física, permite, ainda, parcerias que viabilizem, entre outras coisas, a aquisição de recursos tecnológicos de cunho didático. Dentre aqueles itens que a dimensão Infraestrutura Física e Recurso Pedagógicos prevê para atendimento aos Estados e Municípios partícipes do PAR, estão:

- ✓ Construção, reforma e ampliação de prédios escolares que ofertam Educação Básica;
- ✓ Aquisição de recursos tecnológicos que promovam a inovação e a melhoria de práticas pedagógicas;
- ✓ Aquisição de mobiliários e equipamentos para aparelhamento e reaparelhamento das escolas de Educação Básica e Educação Profissional (MEC, 2007).

Entretanto, mesmo que essa probabilidade de ações de melhorias seja pretendida pelos Estados e Municípios, estes se mantêm subjugados aos interesses do governo federal, já que o PAR, por ser regido por um sistema informatizado, não permite, portanto, que as demandas específicas de cada ente sejam tratadas em sua totalidade, pois este sistema já está programado com as ações e subações de cada indicador, área ou dimensão de forma padronizada. Com isso. “o processo de indução pelo MEC, das ações do PAR [...], não tem permitido uma efetiva

participação e autonomia do sistema escolar” (OLIVEIRA, SCAFF e SENA, 2012, p.13).

Todavia, reconhecemos a importância do Plano de Ações Articuladas para a efetivação de melhorias no planejamento administrativo dos sistemas de ensino dos entes federativos, mas este planejamento deve se constituir

numa ferramenta de Planejamento da educação municipal induzida pelo governo federal como forma de controlar as ações a serem executadas nos municípios em troca de “apoio” técnico e financeiro que em termos de recursos novos não passa de um “canto da sereia” para os municípios (GUTIERRES e CHAVES, 2015, p.20).

Considerando o exposto, podemos concluir que o PAR, como um plano estratégico para que Estados e Municípios tenham um cenário estatístico da realidade da Educação Básica de seus sistemas ou redes de ensino, possibilita que governadores, prefeitos e secretários de educação formulem políticas educacionais mais específicas e que atendam às áreas críticas da educação nas redes públicas do seu determinado ente federativo. É o que avalia o Entrevistado 02, quando afirma que,

de modo geral, as secretarias municipais de educação, eu posso te dizer, tem dois momentos. Mas isso não é uma regra geral. Antes do PAR, muitas secretarias não tinham um planejamento, eu não vou, eu não tô dizendo só Belém, eu tô dizendo no geral. O que a gente vê nas pesquisas e nos trabalhos, as secretarias de um modo geral levavam assim a gestão, a gestão, da educação muito no, na barriga. Iam levando, não tinha um planejamento, uma espécie de, de um plano geral, elaborado pra executar as atividades da educação, não existia isso. Com PAR, as secretarias foram quase que obrigadas a fazer, a se planejar, esse, eu acho que esse é o benefício maior que o PAR traz, no sentido de se poder planejar, se olhar, se avaliar e verificar que possibilidade ela tem pra executar as suas atividades, eu acho que a contribuição maior do PAR foi em relação a isso, de organizar a gestão pública do sistema, pra se olhar, se avaliar, se planejar de maneira orgânica pra agir nas escolas, entendeu? (ENTREVISTADO 02)

A seguir, passaremos a fazer uma breve consideração analítica acerca do Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação e de sua inserção no recente cenário educacional do Brasil, bem como de sua articulação com os interesses governamentais pela melhoria da Educação Básica e o alcance dos padrões e índices de qualidade.

1.2 CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS SOBRE O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E AS LEGISLAÇÕES ATINENTES

A instituição do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007, implementado pelo governo federal, com vistas a promover melhorias na qualidade da Educação Básica e tentar a efetivação do Regime de Colaboração com os demais entes federativos, isto é, Estados e Municípios, foi oficializada por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.

Destacamos que nossa análise se fundamenta, inicialmente, nesse instrumento jurídico, considerando que é a partir do referido Decreto que temos os primeiros encaminhamentos e orientações oficiais da União para a elaboração do Plano de Ações Articuladas nos Estados e Municípios (que assinaram o Termo de Compromisso ou/e Termo de Adesão).

As 28 diretrizes apresentadas no Decreto, em análise, chamam a atenção para a responsabilidade de Estados, Municípios e Distrito Federal para promoverem melhorias de forma progressiva dos índices de qualidade da Educação Básica, conforme as metas propostas nas diretrizes e a normatização da política avaliativa estatal que tem nos índices do Ideb seu referencial basilar.

Esse índice avaliativo, que é um indicador educacional, é colocado como balizador de qualidade do aprendizado nacional da Educação Básica e terá como meta final o ano de 2022, em que está projetado para alcançar a média igual ou superior a 6.0 em todo o País, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, que é a média mínima dos 20 países mais desenvolvidos e que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE¹⁷. Além de um Ideb de 5,5 para as séries finais do Ensino Fundamental e 5,2 para o Ensino Médio.

Considerando as transformações políticas globalizadas, a partir dos ideais neoliberais, tendo estas transformações exigido um reordenamento das estruturas do estado nacional em suas ações direcionadas às políticas públicas sociais,

¹⁷ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, com sede em Paris, França, é um organismo composto por 34 membros. A Organização foi fundada em 14 de dezembro de 1961, sucedendo a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada em 16 de abril de 1948. A OCDE atua nos âmbitos internacional e intergovernamental e reúne os países mais industrializados do mundo e alguns países emergentes, como México, Chile, Coreia do Sul e Turquia. No âmbito da Organização, os representantes efetuam o intercâmbio de informações e alinham políticas, com o objetivo de potencializar seu crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros. (Disponível em: <http://www.oecd.org>).

incluindo as políticas educacionais, evidenciamos que as proposições legais para a educação nacional demonstram uma característica que, entre outros aspectos, prioriza a avaliação quantitativa ou uma educação por resultados, em que o atendimento aos índices e critérios estatais (Ideb, Saeb e Prova Brasil¹⁸) será decisivo na formulação de parcerias para a garantia de recurso aos entes federados (BRASIL, 2007).

Nesse aspecto, a política educacional apresenta-se com uma característica centrada no mérito, isto é, a avaliação estatal tem um caráter de medir, mensurar e comparar os resultados a partir de critérios padronizados, e o Estado exerce um papel central de mediador e regulador dessa política em que os indicadores (projeção de atendimento de metas), sejam positivos sejam negativos, geram ou não auxílios técnicos e/ou financeiros ao atendimento desses parâmetros para os demais membros federados, no caso brasileiro, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A nosso ver, essa metodologia avaliativa adota um princípio cuja lógica pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados” (SAVIANI, 2009), pois, para se calcular o Ideb dos entes federados, deve-se levar em consideração dois fatores importantes que são:

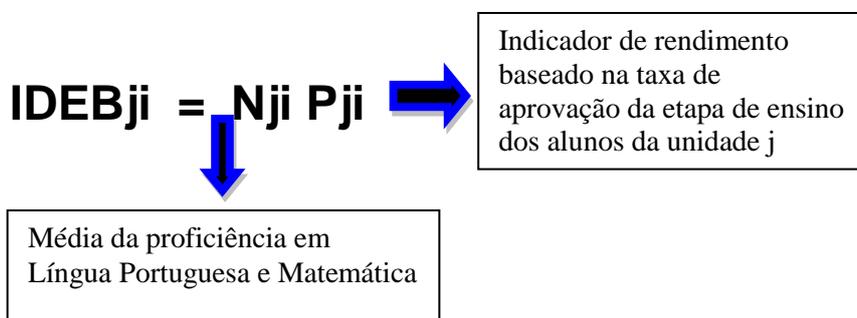
- A taxa de rendimento escolar, que, na prática, se traduz nos índices de aprovação e evasão obtidos pelo Censo Escolar. É uma medida do fluxo dos alunos; e
- As médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep, como a Prova Brasil (para Ideb de escolas e municípios) e do Saeb (no caso do Ideb dos estados e nacional) (INEP, 2013).

Com o objetivo de padronizar a metodologia de verificação dos índices educacionais de Estados e Municípios, considerando o rendimento nos testes padronizados e o tempo de conclusão daquele nível de ensino pelos alunos, o Inep criou uma fórmula matemática para fazer o cálculo das médias do Ideb.

A forma geral do Ideb é dada, conforme apresenta a nota técnica disponível no *site* do Inep, por: $IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}$. Para uma melhor compreensão dessa fórmula estandardizada de avaliação educacional, organizamos, a partir do que apresenta o

¹⁸ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb e Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, uma sistematização explicativa, conforme se pode observar a seguir:



Essa metodologia de cálculo dos índices educacionais, os quais são comparáveis nacionalmente, agrega dois elementos para avaliar a qualidade da educação, que são: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Em termos numéricos, isso significa evoluir da média nacional 3,8, registrada em 2005, para um Ideb igual a 6,0, na primeira fase do ensino fundamental até 2022 (INEP, 2015).

Destacamos que essas prerrogativas de atendimento aos índices internacionais são assinaladas pelo Inep¹⁹ quando vaticina que

A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. [...] isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência (INEP, 2015).

Nesse sentido, considerando a necessidade de evolução dos índices educacionais padronizados, essa medida política responsabilizou ainda mais os entes estaduais e municipais com a promoção e a oferta da Educação Básica e, ao mesmo tempo, atribuiu a eles o ônus do sucesso e/ou do fracasso da educação, neste nível de ensino, pois devem submeter suas redes estaduais e municipais aos exames promovidos pelo Ministério da Educação, com o objetivo de “medir” o conhecimento e a evolução de aprendizagem, assim como a otimização e a padronização dos sistemas da gestão educacional.

As proposições presentes no PMCTE, conforme exposto no Decreto 6.094/2007, reforçam a tese da necessidade do engajamento dos entes federativos no atendimento ao princípio do Regime Colaborativo. Essa premissa se vê presente

¹⁹ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>

logo no artigo 1º, que ratifica ser este plano “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em Regime de Colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007).

O Ministério da Educação chancela essa parceria colaborativa quando afirma em sua página oficial e no manual de elaboração do PAR que

Sendo um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. (BRASIL, 2007).

Os Estados e os Municípios que concordarem com os ritos do plano assumirão o compromisso de garantir e de promover o cumprimento das 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Para Adrião e Garcia (2008), as avaliações às quais são submetidos os sistemas de ensino funcionam como um mecanismo de

monitoramento pela União do padrão educacional oferecido pelas administrações locais e indicam o esforço em comprometer os gestores municipais com a melhoria desse padrão e publicização de informações sobre o serviço por Estado (ADRIÃO E GARCIA, 2008, p. 791).

Este processo avaliativo também está normatizado no Decreto 6.094/2007, quando expressa, no artigo 3º, que

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007).

A forma política de implantação e de execução do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pelos entes federativos, vai se efetivar a partir da elaboração programática e sistemática do Plano de Ações Articuladas – PAR, que se materializa por meio de um planejamento estratégico, elaborado por aqueles entes federados que concordarem e aderiram ao plano e suas diretrizes, via contrato

de gestão, que na legislação é chamado de Termo de Compromisso ou termo de adesão.

Esses termos contratuais estão claros nos artigos 4º, o qual enfatiza que “a vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma deste Decreto”, e 5º, quando exara que:

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 (grifo nosso).

Conforme podemos verificar na legislação em destaque, a concordância na elaboração do Plano de Ações Articuladas foi condicionada pelo governo federal aos Estados e Municípios à obrigatoriedade da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007).

Propositadamente, destacamos a expressão *adesão voluntária*, por entendermos que, embora o discurso do governo federal e o que prevê a legislação atinente ao plano pontuem e defendam um princípio em que a lógica é da aceitação voluntária, os condicionantes para a adesão ao Plano de Metas são de caráter obrigatório.

Destacamos que os entes regionais assumem o atendimento global das metas para que se efetivem, por parte do governo federal, as transferências de recursos financeiros e a prestação de assessoria técnica, por meio do Ministério da Educação e do FNDE, isto é, o que era proposto como uma adesão voluntária passa a ser, considerando o exposto no escopo do Decreto 6.094/2007, requisito obrigatório.

Essas prerrogativas estão mais bem especificadas no art. 8º, do supracitado Decreto, quando enfatiza que “as adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados” (BRASIL, 2007).

Dentre as diretrizes propostas pelo PMCTE, que apontam objetivamente na responsabilização dos entes regionais, quanto à melhoria dos índices de qualidade na oferta da Educação Básica e na vinculação destes resultados qualitativos, bem como para educandos e educadores, na obtenção de suportes técnicos e financeiros por parte da União, estão as seguintes:

I – Estabelecer como foco a aprendizagem, **apontando resultados concretos a atingir**;

II – Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, **aferindo os resultados por exame periódico específico**;

III – Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência do seu **desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente**;

XIV – Valorizar o **mérito** do trabalhador da educação, representado pelo **desempenho eficiente** no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV – Dar consequência ao período probatório, **tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local** (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Essas cinco diretrizes explicitam a importância dada ao atendimento dos resultados pretendidos, por meio dos sujeitos envolvidos, seja o aluno, seja o professor ou o gestor escolar, conforme expressa o art. 2º do mencionado decreto regulamentador, em especial quando destaca que

a participação da União no compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 2007).

Corroborando, ainda, com esses princípios de caráter avaliativo, o art. 8º, §2º, do Decreto 6.094/2007, enfatiza estes pré-requisitos quando determina expressamente que,

dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo FNDE (BRASIL, 2007).

Vemos que essa prerrogativa está presente no art. 8º, §4º, do referido decreto, quando exige, especialmente sobre a dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos, pré-requisito de avaliação positiva no Ideb, para que haja promoção e repasses, por parte da União, de auxílios aos entes federativos. O parágrafo 4º determina que

O Ministério da Educação promoverá, adicionalmente, a pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica, os quais serão posteriormente certificados, caso, **após avaliação**, verifique-se o **impacto positivo na evolução do IDEB**, onde adotados (BRASIL, 2007, grifos nossos).

A grande questão nesta padronização do atendimento das diretrizes é que não leva em consideração as assimetrias presentes e as heterogeneidades de cada membro da federação, isto é, os entes regionais e sub-regionais são tratados igualmente no atendimento às diretrizes, sem considerar as especificidades econômicas, territoriais e culturais de cada participante.

Destacamos que o princípio desta política está baseado não na colaboração, mas na regulação, na avaliação e no controle ditado pelo governo central, via políticas **focalizadas**²⁰. Saviani (2009) reforça essa premissa ao afirmar que o Ministério da Educação implementa, por meio do PDE, um princípio de cooperação horizontal em que o monitoramento, instalado via PAR, redefine os critérios da gestão educacional para os entes regionais.

Para Saviani, o PAR é importante ferramenta de gestão “para a efetivação do Regime de Colaboração direcionada à assistência técnica e financeira da União para a melhoria, **focalizada**, dos indicadores de ‘qualidade’ educacional” (2009, p.18, grifo nosso).

Embora pareça contraditório aceitar ser o PDE e, conseqüentemente, o PMCTE, que são planos subsequentes e ao mesmo tempo complementares um ao outro, como políticas que promovam a efetivação do Regime de Colaboração, a concordância desta afirmativa se dá na **focalização** destas políticas, por meio de planos estanques e não na sua universalização.

Podemos concordar, em certo aspecto, com esta tentativa de efetivação de um Regime Colaborativo, mas isso se dá de forma compensatória, localizada e, muitas vezes, emergencial, indo na contramão do que preconiza a legislação. Almeida assevera que “no Brasil, convivemos hoje com a contradição posta por uma legislação constitucional de cunho universalizante e adoção pelos governos de políticas sociais **focalizadas**” (2011, p.148, grifo nosso).

Quando verificamos as proposições de ações suplementares de recursos da União para os entes selecionados, na Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 029/2007²¹, vemos que essas ações continuam vinculadas aos resultados aferidos na avaliação do Ideb, publicada bianualmente. O art. 2º da mencionada

²⁰ Vide nota 18

²¹ Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira e suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007).

resolução determina que “para fins de seleção dos entes federativos beneficiários foi adotado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, calculado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)”.

O parágrafo único do art. 2º da referida resolução reforça este caráter meritocrático já que complementa afirmando que “o IDEB será, também, o indicador de aferição do cumprimento de metas fixadas para a melhoria do acesso e a elevação dos padrões de qualidade da educação básica na rede pública de ensino” (BRASIL, 2007a).

Destacamos que a resolução 029/2007 define quais são os eixos temáticos e as linhas de ações e, ainda, os itens que podem ser passíveis de assistência financeira por parte do FNDE/MEC, isto é, a definição das demandas, ações ou subações que seriam passíveis de auxílios suplementares por parte da União são definidas pelo órgão mantenedor do ente central, neste caso, o FNDE, cabendo aos demais entes federativos a adequação de seus planos a essas deliberações, bem como garantir a execução ou a efetivação de suas propostas, não financiáveis pela FNDE, com recursos de sua receita e/ou orçamento próprios.

A sistematização desses eixos temáticos e linhas de ações está organizada pela referida resolução, conforme vemos no parágrafo único do artigo 3º, pelas dimensões: Gestão Educacional, Formação de Professores, Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Destacamos que essas são as dimensões definidas para a elaboração do PAR.

Percebe-se nesta definição sistematizada na Resolução 029/2007, conforme quadro a seguir, que a maioria das demandas financiáveis é da dimensão Gestão Educacional, seguida da dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação, em que são destacados o planejamento dos sistemas, a implantação de conselhos de acompanhamento da gestão, as formações continuadas das equipes dos entes municipais e a avaliação.

No quadro a seguir, demonstramos de forma mais sistematizada, conforme explicitado pela resolução, em quais situações e prioridades o ente proponente pode requerer do governo federal assistência técnica e financeira para suas ações propostas no plano de metas.

QUADRO 3: EIXOS TEMÁTICOS, LINHAS DE AÇÕES E ITENS PASSÍVEIS DE AUXÍLIOS SUPLEMENTARES DA UNIÃO NO PLANO DE METAS

GESTÃO EDUCACIONAL	FORMAÇÃO DE PROFESSORES	PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO	INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS
1 - Elaboração de instrumentos de Planejamento Estratégico das secretarias Estaduais e Municipais;	1 - Viabilizar a formação continuada dos professores que atuam na Educação Básica;	1 - Estímulo ao desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais;	1 - Apoio a construções, recuperações, ampliações, adaptações e adequações de prédios escolares;
2 - Implantação de Conselhos Municipais de Educação e formação continuada de membros do Conselho;	2 - Viabilizar a formação continuada de professores que atuam em todas as modalidades da Educação Básica: Educação Especial, Educação Indígena, Educação Quilombola, Educação Ambiental, Educação do Campo, Educação em Direitos Humanos, Educação Integral, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Educação em Saúde e EJA;	2 - Melhoria do acervo bibliográfico, incluindo aquisição de livros dos mais variados gêneros literários, como: poesia, conto, crônica, teatro, romance, biografias, histórias em quadrinhos, entre outros.	2 - Apoio técnico e financeiro para aquisição de novas tecnologias educacionais;
3 - Implantação de Conselhos Escolares e formação continuada de membros do Conselho.	3 - Formação continuada dos trabalhadores em Educação das redes públicas de Educação Básica: Educação Especial, Indígena, Quilombola, Ambiental, do campo, Educação em Direitos Humanos, Integral e Integrada, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Educação em Saúde e EJA;	3 - Apoio a produção de materiais didáticos e paradidáticos voltados para a Educação Especial, Indígena, Quilombola, Ambiental, do Campo, Educação em Direitos Humanos, Integral e Integrada, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Educação em Saúde e EJA;	
4 - Formação continuada das equipes das secretarias de educação, de gestores educacionais e gestores dos sistemas de ensino que atuam em todas as modalidades da Educação Básica;		4 - Incentivo a organização da comunidade escolar por meio dos programas de Educação Ambiental, Integral e Integrada e Educação em Saúde;	
5 - Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais correspondentes;		5 - Desenvolvimento de projetos pedagógicos relacionados ao acesso à rede mundial de computadores;	
6 - Elaboração e implementação de projetos escolares propostos no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e Projeto Político Pedagógico – PPP;		6 - Divulgação e disseminação, com o uso das tecnologias de informação e comunicação, das produções desenvolvidas por alunos de escolas públicas.	
7 - Organização do Ensino Fundamental de 9 anos;			
8 - Ampliação do atendimento de crianças até 6 anos de idade da Educação Infantil com qualidade. Campo, Educação Especial, Educação Indígena, Educação Quilombola, Educação Ambiental, Educação em Direitos Humanos, Educação Integral e Integrada, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Educação em Saúde e Educação de Jovens e Adultos;			
9 - Ampliação do atendimento de crianças até 6 anos de idade da Educação Infantil com qualidade.			

Fonte: Resolução 029/CD/2007 – organização do autor

É a partir dessas orientações que o FNDE gera, via Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), os protocolos de auxílio suplementares, conforme prevê o plano de cada Município,

destacando que tal adesão “implica no cumprimento de metas que resultem na evolução do seu Ideb” (BRASIL, 2007a).

Para tanto, os entes federativos que aderem ao compromisso devem atender aos requisitos mínimos definidos no parágrafo único do art. 14 da resolução, que estabelece os requisitos para a operacionalização da assistência financeira, os quais são:

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, permanência e aprendizagem dos alunos 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, 2007a).

Temos nestes requisitos a definição dos encaminhamentos para os entes regionais na elaboração de seus planos de metas, os quais, mais tarde, serão balizadores para a construção do Plano de Ações Articuladas, conforme vemos no art. 9º, da Resolução FNDE 029/2007, quando ratifica que “as ações que compõem o Compromisso serão implantadas progressivamente e constarão do Plano de Ações Articuladas” (BRASIL, 2007a).

Vale destacarmos que, inicialmente, foram selecionados, conforme o anexo I da resolução 029/2007, em destaque, 1.253 (um mil duzentos e cinquenta e três) municípios, divididos pelos 26 Estados que compõem a federação brasileira, para receberem assistência técnica e financeira do FNDE, do total de 5.564 (cinco mil quinhentos e sessenta e quatro) municípios existentes no País em 2007 (IBGE, 2012).

A Região Nordeste foi a que teve mais municípios contemplados, isto é, 829 (oitocentos e vinte nove) no total. Na Região Norte, foram contemplados 198 (cento e nove e oito) municípios, sendo que, destes, 85 (oitenta e cinco) municípios estão localizados no Estado do Pará (BRASIL, 2007a).

A metodologia de seleção desses municípios, no primeiro momento, levou em consideração, entre os requisitos, aqueles cujas médias do Ideb estavam muito baixas em relação à média nacional, e, como podemos perceber no art. 2º na resolução normativa em análise, o objetivo do plano, dentre outras coisas, é aumentar a média nacional do índice educacional, cuja aferição acontece periodicamente.

Vale destacarmos que, a partir da Resolução FNDE 046/2008, esse número de municípios subiu para 1.832 (um mil oitocentos e trinta e dois). O ajuste se fez necessário considerando a média do resultado do Ideb publicado nos anos de 2005 e 2007, conforme aponta o texto da resolução do FNDE que em seu art. 3º propõe “alterar o anexo I da resolução, mediante a inclusão de 579 Municípios, tendo em vista a **alteração dos indicadores do Ideb**” (BRASIL, 2008, grifos nosso).

Segundo dados disponíveis pelo Ministério da Educação, por meio do FNDE, todos os 5.564 (cinco mil quinhentos e sessenta e quatro) municípios existentes em 2007 aderiram ao compromisso.

Considerando a finalização dos encaminhamentos do PAR estabelecido para o período de 2007 a 2011, outras orientações foram emitidas pela FNDE. Entre estas orientações estão as que constam na Resolução FNDE 14/2012.

Nesta, há uma série de proposições com vistas a garantir aos entes federativos a continuidade das ações e subações propostas e as “diretrizes para operacionalização da assistência financeira no âmbito da Educação Básica por intermédio do PAR” (BRASIL, 2012). Dentre tais diretrizes, destaque para:

- Aplicação dos recursos transferidos e/ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou em operação de mercado aberto, lastreada em títulos da dívida pública federal;
- Suspensão da liberação das parcelas previstas e definição, para a instituição financeira oficial, da suspensão da movimentação dos valores da conta vinculada do ente federado e dos órgãos e entidades executoras, caso haja descumprimento do Termo de Compromisso;
- Devolução ao FNDE dos valores relativos em casos de:
 - ✓ Não execução de parte ou de todo o objeto do Termo de Compromisso aceito;
 - ✓ Não apresentação da prestação de contas, no prazo exigido;

- ✓ Utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no Termo de Compromisso; e
 - ✓ Na ocorrência de quaisquer irregularidades que caracterizem prejuízo ao erário público.
- Reprogramação dos saldos remanescentes mediante justificativa fundamentada dos entes beneficiários.

Dentro das especificidades de apoio do FNDE, quanto às ações e às subações das dimensões do PAR que são financiáveis, destacamos a Resolução FNDE 024/2012, que estabelece critérios para apoiar financeiramente as ações exclusivamente da dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2012).

Para esta dimensão inclusive são disponibilizados os modelos dos projetos arquitetônicos para a construção de salas de aulas, construção e coberturas de quadra de esportes e similares²². O artigo 1º ratifica essa exclusividade à dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, quando define que o objetivo da resolução é “estabelecer os critérios técnicos para a assistência financeira aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal no âmbito do PAR, para a realização de obras e serviços de engenharia” (BRASIL, 2012).

Por fim, analisamos a Lei 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União no âmbito do PAR aos Estados e Municípios. Essa lei veio implementar uma série de mudanças no financiamento por parte do FNDE, inclusive na oferta de cursos de formação inicial e continuada para profissionais da Educação Básica via Polos da Universidade Aberta do Brasil.

Esses polos da UAB recebem assistência financeira do PDDE para promover cursos de formação inicial aos professores da Educação Básica, pois a lei prevê “incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola” (BRASIL, 2012).

Nessa Lei, a União reitera a manutenção do apoio técnico e financeiro, “prestado em caráter suplementar e voluntário”, aos demais entes federativos, mantendo, inclusive, condicionado esse apoio à obrigatoriedade da pactuação do PAR pelos entes interessados com vistas a promover melhorias nas “metas,

²² O FNDE disponibiliza estes modelos padronizados no endereço: <http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-projetos-arquiteticos-para-construcao>.

diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Destacamos que essa legislação foi a primeira a fazer referência às metas do PNE, as demais já analisadas remetiam apenas ao atendimento das metas do PMCTE ou ao PDE (BRASIL, 2012a).

É por meio desse instrumento jurídico que é instituído, de fato, o Comitê estratégico do PAR²³. Esse comitê tem por função “definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União”. O objetivo desse comitê, considerando a finalização do PAR 2007, seria realizar monitoria com fins de fiscalizar as ações e subações elaboradas pelos municípios no plano cujo período de vigência estava concluído (BRASIL, 2012a).

Vale destacarmos que, no Decreto 6.094/2007, foi instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela educação, conforme prevê art. 6º do referido normativo. E a meta XXVIII do PMCTE previa a criação do Comitê Local do compromisso, como condição *sine qua non* para o atendimento técnico e financeiro por meio do FNDE. O comitê nacional exclusivamente para acompanhamento e monitoramento do PAR foi instituído somente em 2012, por meio da Lei 12.695/2012.

Nessa Lei, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que já apresenta suas competências ampliadas com a Lei 11.502/2007, passou a desenvolver um papel mais atuante na Educação Básica, conforme podemos verificar no § 2º do art. 15, quando expressa que:

No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir, fomentar e acompanhar, mediante convênios, bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, inclusive em Regime de Colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério e os programas de estudos e pesquisas em educação, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas (BRASIL, 2012a).

Foi com o Compromisso Todos pela Educação e com o Plano de Ações Articular e suas legislações atinentes, que visam a atender as metas estabelecidas no âmbito do Plano Nacional de Educação, que tivemos um direcionamento da

²³ A portaria nº 754, de 7 de junho de 2011, já sinalizava a criação e as atribuições deste comitê que foi efetivado de forma mais substantiva na Lei 12.695/2012. Destacamos que cada ente federativo deve criar seu comitê local.

CAPES e sua atuação na Educação Básica, especialmente, na formação de professores. Para isso,

o governo, na figura do MEC, coloca em prática sua meta de expansão de formação docentes, apoiada na estrutura da Capes e justificada pelas metas operacionais do PDE relativas à necessidade de expansão da formação docente para a Educação Básica (SEGENREICH e BUSTAMANTE, 2013, p.41).

Quanto às demais prescrições da legislação em análise, percebemos que são indicativos de orientações sobre prestação de contas e detalhamentos bancários, assuntos que são recorrentes nas legislações emitidas pelo MEC e pelo FNDE.

1.3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: COOPERAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO?

Para compreendermos o PAR, enquanto um projeto estratégico da gestão educacional, é preciso considerarmos o modelo de gestão que se evidencia nos últimos vinte anos na máquina pública da federação brasileira. O PAR é resultado da implementação deste modelo de gestão que focaliza um planejamento estratégico e a eminente modernização da gestão pública e que defende, sobretudo, a redução e um maior aproveitamento dos gastos públicos, com melhores resultados a partir de estabelecimentos de metas de curtos e longos prazos, características explícitas da gestão gerencial.

Como um plano que se institui a partir das proposições presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação, o PAR assume esse caráter gerencial da gestão educacional no País. No entanto, percebemos que a gestão educacional, embora apresente fortes indícios na elaboração e na execução de metas e índices educacionais do gerencialismo, está eivada da gestão democrática, uma vez que o PAR objetiva agregar os programas educacionais existentes (PDE PDDE, PNLD, Pnae, Pnate, PNBE etc.) e permitir, pelo menos nos documentos balizadores, um maior diálogo e participação de União, Estados e Municípios, visando à garantia do Regime de Colaboração.

Embora não haja flexibilização das ações que o PAR oferece em sua plataforma ou sistema para os entes federativos e suas realidades locais, característica da gestão gerencial, o referido Plano defende a centralidade na gestão democrática, isto é, o Plano de Ações Articuladas, mesmo apresentando uma

estrutura que o caracteriza como um produto da gestão gerencial, aproxima-o, seu arcabouço legislativo, da gestão democrática.

O PAR está permeado de princípios da gestão que delibera por parcerias entre os entes da federação que promove, dentre outras coisas, a descentralização de poder e de financiamento, caracterizando-o como um plano que alterna os dois modelos de gestão, isto é, uma gestão híbrida (misto de democrática e gerencialista).

Esse hibridismo de gestão se evidencia quando o Ministério de Educação, por meio do PAR, apresenta aos entes parceiros a possibilidade de acesso ao sistema informatizado e estes preenchem os campos que pontuam, no sistema, a realidade educacional local, mas é apenas um preenchimento técnico, sem possibilidade de permitir a flexibilização de geração de demandas diferenciadas de acordo com a realidade de cada ente. Nesse caso, é suprimida dos entes partícipes sua autonomia nas tomadas de decisão. Esse processo

Limita-se, portanto, a elaborar a justificativa, estabelecer demandas e a indicar a pontuação a qual apresenta critérios que até mesmo dificultam o enquadramento da realidade educacional porque é construída abrangendo aspectos que nem sempre correspondem ao que é a realidade da educação pública (SOUSA, 2015, p.161).

O que se pode observar desse hibridismo da gestão do PAR é que desvela a fragilidade ainda de uma gestão eficiente firmada na gestão educacional brasileira que desde a Constituição Federal de 1998 deveria estar calcada na gestão democrática. Entretanto, como essa forma de gestão ainda apresenta suas fragilidades e a União, como mantenedora do PAR, está espraiada em sua máquina administrativa, desde as reformas dos anos 1990, de um modelo gerencial importado do mercado pelo neoliberalismo, em ascensão naquele período, e que ao mesmo tempo se propõe a melhorar os índices de qualidade, se vale desta dúbia forma de gerir, ora defendendo a gestão democrática e suas categorias centrais como participação e autonomia, ora o modelo gerencial e sua centralidade de decisão e a busca por resultados meritocráticos.

Para Camini, esse imbricamento ou hibridismo de modelo de gestão pública se caracteriza como

Modelos que estão em processo de transição e com alguns componentes tão frágeis que as aplicações das estratégias modernizadoras da *Nova Gestão Pública*, apesar de serem

absorvidas sem resistências, supõem a adaptação de parâmetros próprios do modelo de Estado residual ou do Estado híbrido aparentemente progressista [...] que os desenhos institucionais importados com os instrumentos da *Nova Gestão Pública*, em geral perdem boa parte de suas supostas bondades e se transformam em estratégias que geram disfunções para a eficácia e eficiência das instituições públicas que decidiram adotar essa estratégia modernizadora (2009, p.107, grifos do original).

Essa constatação se justifica se considerarmos o que propõe a União aos demais entes federativos, por meio do PAR, no que diz respeito à melhoria da Educação Básica em todo o País, em que ora fortalece os laços de cunho democrático e participativo, ora impõe os ritos em nome dos resultados; em que ora permite uma maior cooperação na solução dos problemas educacionais ou ora impõe a responsabilização pelo não atendimento das metas acordados nos termos de compromisso. Dessa forma, fica estabelecido que:

- Ao assinarem o Termo de Compromisso Todos pela Educação, cada ente se compromete com o atendimento às metas presentes no termo, e essa é uma condição *sine qua non* para se habilitarem aos recursos federais;
- Por meio do LSE, por exemplo, Estados, Municípios e o próprio MEC tomam conhecimento da realidade estrutural, pedagógica, administrativa e dos profissionais da educação de seus sistemas e redes de ensino com vistas a promoverem melhorias a curto e longo prazo nos problemas detectados;
- Ao preencherem o sistema com sua realidade local, o MEC, por meio do FNDE, se compromete com assistência técnica e financeira para atender as ações e subações geradas pelo sistema, mas limitando-se aos eixos e dimensões que já estão, previamente, definidos no sistema.

Entretanto, essas condições não levam em consideração as especificidades e as assimetrias locais e regionais dos entes comprometidos com o plano, mas estes são induzidos deliberadamente ao atendimento dos índices avaliativos conforme as previsões definidas e preestabelecidas no plano. Vale destacarmos que “os recursos a serem transferidos aos municípios de forma voluntária por parte da União estão condicionados ao cumprimento das metas e das exigências constantes das condições para adesão ao convênio” (ADIÃO e GARCIA, 2008, p.790).

Além disso, o próprio Termo de Compromisso impõe que os entes federativos concentrem esforços na busca de atendimento aos índices projetados para cada ano da Educação Básica e, conseqüentemente, melhorias contínuas dos índices por

escola, mas não considera a realidade de cada escola ou sistemas, ou seja, o modelo proposto pelo PAR exige que os entes federados se adequem ao modelo informatizado previamente definido e não permite que o sistema se adeque às necessidades e realidades de cada ente (SOUSA e CAVALVANTI, 2015).

O PAR é gerido exclusivamente por um programa informatizado de dados²⁴, que veda alterações, por parte dos entes, em seus planos, bem como que adequem a sua realidade regional, cultural e financeira, impossibilitando, assim, a garantia da autonomia destes entes, em nome de uma gestão compartilhada e de cooperação, mas que se sustenta por perseguir o atendimento de metas que são balizadas pelos países que apresentam melhores índices educacionais, características do gerenciamento empresarial. Nesse aspecto,

O PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujas diretrizes subsidiam as ações do PAR, é baseado em princípios como eficiência, produtividade e racionalidade, típicos do mundo empresarial. A ideia de produtivismo se materializa, dentre outros aspectos, por meio do IDEB, que produz ranking entre as escolas e os sistemas, e, sem dúvida, induz à competitividade (GUTIERRES e MENDES, 2016, p.179).

Concordamos com o que expõe Camini (2009), que o PAR, em certo aspecto, ao mesmo tempo em que retira a autonomia dos demais entes, acaba por responsabilizá-los por um conjunto de medidas para melhorias na educação do País, sem que estes tenham condições de arcá-las e que

As diretrizes decretadas pelo poder central e assumida pelos entes federados que aderirem ao Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação invadem a sua esfera de gestão, operando de modo a atingi-los em sua autonomia e podem ser compreendidas também como uma forma de indução e responsabilização dos entes federados por um conjunto de medidas a serem adotadas para melhorar a qualidade do ensino, as quais foram pensadas e articuladas extremamente (CAMINI, 2009, p.149).

É nessa invasão consentida, por meio de assinatura do contrato de adesão, da União na gestão educacional dos demais entes federativos, que evidenciamos a retirada da autonomia destes em pensarem e proporem políticas específicas que considerem as suas realidades locais. De tal modo, essa relação não efetiva um

²⁴ O Ministério da Educação concentrou as informações em um sistema de informações gerenciais intitulado SIMEC, o qual contempla os dados das três fases que compõem o PAR: diagnóstico da realidade do município, elaboração dos Planos de Ação e monitoramento das ações planejadas. No entanto, como todo sistema de informação, o SIMEC incorporou um modelo elaborado pelo MEC, em uma estrutura padrão para todos os municípios brasileiros que não permite a consideração das especificidades da realidade local (SOUSA e CAVALCANTE, 2015, p.08).

plano de cooperação, de fato, como advogam os princípios de uma gestão democrática, mas um plano de responsabilização, que se ampara no modelo de gestão gerencialista.

É nesse sentido que vislumbramos o poder exercido pela União na concretização de seus ideais de qualidade, via proposição de políticas educacionais, com o discurso de democratização e autonomia dos entes federados, numa relação de colaboração, tanto de fomento técnico quanto financeiro, que se apresenta no desvelar das proposições de políticas, em que o prisma das relações se oficializa por meio de contrato e termos de gestão para Estados e Municípios aos quais é atribuída a responsabilidade da execução, numa relação evidente de uma gestão de caráter gerencialista. Assim, o PAR

se equilibra e se sustenta nas acepções do novo gerencialismo, adotando uma visão sistêmica de educação, pautada na regulação e não na cooperação, que responsabiliza os seus atores sociais, impondo uma lógica empresarial dentro da educação (SOUSA e CAVALVANTI, 2015, p.11).

Nesse aspecto, considerando a mescla da gestão educacional evidenciada no PAR, verifica-se a presença contumaz de um modelo de gestão empresarial, no qual os gestores da educação assumem um papel de acompanhamento do desempenho e controle dos resultados dos índices educacionais de seus sistemas e redes de ensino e ao mesmo tempo são subjugados pela padronização dos sistemas sem direito ao exercício da autonomia que é peculiar ao sistema federalista.

Assim, conforme já pontuado anteriormente, o regime federalista cooperativo atenta para a garantia efetiva dos direitos constitucionais dos entes federativos. Esse regime delibera por definir claramente as regras de relacionamento e compartilhamento entre seus membros, inclusive, definindo, legislativamente, as regras das responsabilidades destes, sem esvaziar ou desrespeitar suas autonomias.

É mister a necessidade de se repensar as relações intergovernamentais que historicamente vêm sendo induzidas pela política educacional, uma vez que as instâncias governamentais precisam estabelecer uma relação mais afeita aos postulados do federalismo que constitui a organização político-administrativa do nosso País, uma vez que “tais políticas evidenciam a centralidade da União nas decisões e os demais entes federativos assumem um comportamento de passividade, negando a sua autonomia” (GUTIERRES e CHAVES, 2015, p.04).

O PAR, entretanto, embora delibere pela garantia da manutenção da participação e da autonomia dos entes em obediência ao pacto federativo, inclusive, mantendo claras as instâncias e seus níveis da organização federativa nacional (União, Estados e Municípios) e a defesa da igualdade entre eles, fere estes princípios, pois, ao propor regras verticalizadas e centralizadas, a

União cerceia a liberdade individual que cada unidade política possui, haja vista, que o fundamento filosófico de qualquer governo federal cooperativo é garantir a liberdade de seus cidadãos e unidades políticas que se mantêm por meio do pacto enquanto consenso (SOUSA e CAVALVANTI, 2015, p.09).

O PAR, nesse aspecto, vislumbra, através dos objetivos oficializados pelas normatizações legais, a democratização da gestão, garantindo a descentralização e, conseqüentemente uma maior “autonomia” das instituições. No entanto, o que se pôde verificar é que as induções que o plano realiza ao propor um instrumento pronto, construído sem a participação dos demais entes federativos e da sociedade civil, indiciam uma concepção gerencialista de gestão, em que o foco induz a uma desconcentração e não à descentralização como defende o governo central. Isso é percebido por um de nossos entrevistados quando diz que

Pode ser só, como eu falei, um simples formulário de preenchimento, sem uma coisa mais consistente. Como em nossa capital nós temos qualificação técnica até pra nos contrapormos a muita coisa que o PAR propõe a criar uma política própria de intervenção educacional, mas como é que nossa política tá amarrada nas 52 benditas ações do PDE qualquer política que a gente venha a fazer, se nós quisermos recursos do governo federal, nós teremos que nos alinhar primeiro ao plano nacional de educação. Segundo ao PDE que é o compromisso todos pela educação que é a política que nos rege desde a década de 90, então essa clareza nós temos, e é o que a gente quer. Agora o que nós podemos fazer? Podemos transformar um pouquinho de limões em limonada, aproveitar o diagnóstico, que é uma coisa legal, que você pode se olhar, mesmo naquela visão limitada, daqueles itens que tem lá e até a limitação dos itens, se a gente usar pra fazer uma avaliação crítica. Essa limitação dos itens podem nos levar a pensar outras alternativas, outras formas para mandarmos pro MEC. Por que tem que ser só do MEC pra nós?
(ENTREVISTADO 03)

Destarte, evidenciamos uma concepção de gestão em que a hierarquização dos entes federativos é pontuada. A União, por meio do PAR, subjuga os demais entes, a partir do estabelecimento de regras fechadas e critérios de caráter obrigatório que devem ser rigorosamente obedecidos, cabendo a Estados e

Municípios a responsabilidade do atendimento programado e do cumprimento dos índices avaliativos.

As características das relações políticas presentes nos planos e programas com essa concepção de estado hierarquizante, embora se delibere considerando a unidade e ao mesmo tempo a autonomia dos membros partícipes da estrutura do Estado, podem ser mais bem compreendidas na medida em que se tem clareza do modelo de federalismo adotado.

Nesse sentido, a base teórica para o desenvolvimento deste trabalho tem sua gênese na compreensão dos modelos de federalismos. Assim, no capítulo a seguir, desenvolvemos um estudo cuja centralidade se espraia pela concepção de federação e seus desdobramentos históricos.

CAPÍTULO II

FEDERALISMO: CONCEITOS, DEFINIÇÕES E IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Objetivamos neste capítulo uma apropriação conceitual e normativa visando a apresentar as características fundamentais do federalismo nacional que é base do desenvolvimento do trabalho. Para tanto, nos fundamentamos em um referencial teórico que se baseia em Abrúcio (2002); Almeida (1995); Araújo (2010, 2013); Brasil (1988); Camini (2009); Coser (2008); Cury (2012); Werle (2006); Oliveira e Santana (2010).

Com vistas a uma maior compreensão do sistema administrativo e dos fundamentos que deliberam a organização do aparelhamento político-territorial do Estado Brasileiro, faz-se necessária uma análise sobre o sistema político, vigente no País, e suas características basilares, sem a qual não podemos dialogar com os desdobramentos que advêm deste modelo organizativo central.

Dessa forma, compreendermos a federação nos seus princípios constitutivos é elemento obrigatório em nosso percurso de pesquisa, isto é, uma verificação conceitual e das normatizações de como se efetiva, se fundamenta e se organiza o federalismo nacional e quais suas implicações na relação com os entes federados na consecução das políticas públicas educacionais são necessárias.

A compreensão da organização administrativa do Estado brasileiro nessa estrutura macro, o federalismo, é necessária para que compreendamos como se processa essa relação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange aos elementos basilares que constituem a efetivação, por meio de políticas públicas, do Regime de Colaboração, que é nosso objeto de estudo neste trabalho.

Destarte, as proposições que demandam ação conjunta de todos os membros da federação nacional para efetivação desta colaboração, especialmente nas políticas públicas sociais, com destaque para as educacionais, emergem da macroestrutura organizativa do Estado Federativo.

O percurso teórico sobre o que seja o federalismo implica, inicialmente, à nossa compreensão de Estado. Ao abordarmos conceitualmente sobre o federalismo e seus pressupostos, temos que partir, necessariamente, de um tipo

específico de Estado. Para localizarmos de onde fundamentamos nosso olhar e nossa análise acerca da compreensão do que seja ou se formata essa estrutura estatal, não podemos nos furtar de apresentar o que entendemos sobre o Estado e seus conceitos sociopolíticos.

Fundamentados em uma compreensão analítica e teórica marxiana de Estado, partimos da pressuposição de que este ente político e suas nuances contraditórias e antagônicas se configuram e se manifestam como um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra, isto é, o Estado é “a criação de uma ‘ordem’ que legaliza e consolida essa submissão, amortecendo a colisão das classes” (LENIN, 2011, p.38).

Apesar de Karl Marx não ter elaborado de forma sistemática, de fato, uma teoria geral do Estado, sua contribuição e seu ponto de vista crítico, sobre essa temática, se manifestam ao considerarmos as análises feitas por ele das relações e do jogo de poder político, das contradições e interesses da classe burguesa, e que nos permitem ter uma pista conceitual deste Estado e suas estruturas no jogo das relações sociopolíticas, destacando que são nessas relações de interesses que se evidencia em determinada classe social que o Estado se ergue e se fortalece.

Mészáros (2015) ratifica essa característica do papel dominante do Estado, enquanto uma ordem estrutural a serviço de uma dada classe social, quando afirma:

Estado na sua composição na base material antagônica do capital não pode fazer outra coisa senão proteger a ordem sociometabólica estabelecida, defendê-la a todo custo, independentemente dos perigos para o futuro da sobrevivência da humanidade (MÉSZÁROS, 2015, p.28).

O autor reforça seu parecer ao afirmar que “o Estado é muito mais que uma construção histórica para sustentar e manter as bases da dominação política. O Estado é, em si, o próprio espaço dessa disputa” (MÉSZÁROS, 2015, p.28).

Não podemos negar que o tempo histórico reafirma essa visão de Estado, pois os (re)arranjos políticos que se efetivaram nos últimos séculos, a partir do sistema econômico capitalista, ratificam que este Estado se apresenta nas sociedades contemporâneas como um ente de dominação ou um ente que advoga em favor de uma ou de outra classe, em especial a dominante, a classe do capital.

Com base nessa visão sociopolítica de Estado e seus engendramentos que produzem instituições e ideologias dominantes é que moldamos e alicerçamos

nossa análise nesta pesquisa, embora, contraditoriamente, os conceitos presentes na CF 1988 caminhem conflitando com nossa compreensão definida de Estado.

2.1 FEDERALISMO: DIMENSÕES CONSTITUTIVAS

A compreensão do modelo federalista de gestão implica, inicialmente, a apreensão do que seja o federalismo conceitualmente. A literatura apresenta, de forma diversa e heterogênea, inúmeras inferências acerca do termo. Nesse sentido, com vistas a desenvolvermos uma análise conceitual sobre o federalismo, apresentamos, com base em uma consulta detalhada à literatura, uma aproximação do termo federalismo e seus desdobramentos.

Ao promover um estudo sobre o tema, Cury (2006) emite um conceito etimológico sobre federação, palavra nuclear da qual derivará o termo federalismo. Para ele “Federação provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar” (CURY, 2006, p.114). A federação, nesse sentido, constitui, necessariamente, a união de vários Estados e/ou províncias membros de um bloco unificado formando um só corpo político-administrativo soberano, que se constitui em um “Estado Nacional” (CURY, 2006, p.114).

Compreende esse autor que um Estado organizado com essas nuances federalistas submete-se ao que se chama, comumente, de “regime federal”, isto é, a existência de um “Estado soberano”, onde os demais Estados membros ou unidades subnacionais federadas podem gozar de certa autonomia. Essa autonomia é estabelecida por um limite específico, pré-determinada por uma estrutura jurisdicional, neste caso, uma Constituição Federal, que define o papel ou a competência de cada ente nesta relação ou regime de governança, pois, afirma ele:

Tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas. Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado (CURY, 2010, p.152).

Assim, as relações presentes na forma federativa, como abordado na assertiva, tratam, necessariamente, de um compartilhamento de poderes entre as diferentes esferas e os níveis de governo cuja definição das competências de cada

ente cabe ao âmbito do que está pré-estabelecido na legislação constitucional. A definição de competências que evoca a Constituição Federal brasileira, de 1988, delibera pela garantia de interdependência e autonomia entre todas as instâncias que compõem a federação.

Abrúcio e Soares (2001), ao promoverem um estudo sobre o termo federalismo e sua aplicabilidade, afirmam ser este “um arranjo federal” que, necessariamente, constitui-se numa “parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre parceiros” (ABRÚCIO e SOARES, 2001, p.34). Entretanto, essa parceria deve estar consolidada em uma concentração de esforços, na qual o reconhecimento mútuo favoreça, de forma concreta, a integridade e a governabilidade de todos os membros subnacionais, visando com isso à manutenção da “unidade especial entre eles” (ABRÚCIO e SOARES, 2001, p.34).

Essa definição de federalismo abarca a compreensão de que é necessário e imprescindível um relacionamento de reciprocidade e respeito entre os entes estatais, isto é, embora essa relação seja entre esferas distintas, a integração e os interesses, ainda que heterogêneos, devem primar pela manutenção da unidade, da garantia da autonomia, respeitando o compartilhamento do poder decisório. Para os citados autores,

a conformação de uma situação federalista ocorre quando está presente tanto a heterogeneidade (territorial, linguística, étnica, socioeconômica, cultural e políticas) quanto um projeto em prol da unidade na diversidade (ABRÚCIO e SOARES, 2001, p.34).

O caminho trilhado, historicamente, pelo federalismo no Brasil se apresenta como um complexo processo político de avanços e retrocessos jurídicos e administrativos, por vezes conflituoso, na busca de encontrar uma melhor forma de organização estatal. Destacamos que a gênese do federalismo nacional remonta aos anos de 1889, quando foi oficializada a Proclamação da República, rompendo os laços de uma nação da colônia portuguesa, assumindo as rédeas de uma nação republicana com a instituição de sua primeira constituinte independente²⁵, em 1891.

A Constituição Federal de 1891 expressou:

²⁵ Após a independência do Brasil, ocorreu uma intensa disputa entre as principais forças políticas pelo poder, Dom Pedro I, apoiado pelo partido português (ricos comerciantes portugueses e altos funcionários públicos), em 1823, dissolveu a Assembleia Constituinte brasileira e, no ano seguinte (1824), impôs seu próprio projeto, que se tornou a primeira constituição.

Art. 1º – A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

Esse modelo de gestão federativa promove uma maior autonomia dos entes federados (neste primeiro momento aos Estados) e uma diminuição dos poderes do governo central (União), contrapondo ao “modelo institucional do Império” (LINHARES, MENDES e LASSANCE, 2012, p.10).

Para Linhares, Mendes e Lassance (2012, p.11), “o presidencialismo, que principiou como instituição central da política dos Estados na Primeira República, passou a ter o executivo federal cada vez mais como pivô de sustentação de todo o arranjo federativo”. Vale destacarmos que essas modificações no cenário político brasileiro não são ações isoladas ou originadas nacionalmente, mas estão cingidas dos acontecimentos político-financeiros que ocorrem internacionalmente. Como exemplo, podemos citar a quebra da bolsa de Nova Iorque (1929), que trouxe alterações diversas, nesse período, ao cenário político e financeiro mundial.

Essa formatação e (re)arranjo estatal provocam alguns desajustes e conflitos entre os entes federativos com o poder central, especialmente pelo compartilhamento dos recursos frutos de impostos que passaram a ser compartilhados mutuamente, enfraquecendo, segundo os defensores de um poder central mais forte, as prerrogativas específicas da União. Esse cabo de guerra político vai ser definido, em favor da União, com o advento, em 1930, da chamada “Era Vargas”, que a partir do fortalecimento do governo central, com força motriz na Constituição Federal de 1934, fortalece e concentra os poderes da Presidência da República e, por sua vez, da União.

A grande depressão, decorrente da pós-crise de 1929, promoveu mudanças significativas na estrutura dos países periféricos e emergentes, isto é, os acontecimentos e rearranjos na política econômica financeira no Brasil acompanham os ajustes mundializados, frutos das crises do sistema capitalista que já demonstravam os primeiros indícios da crise estrutural em que vive a sociedade contemporânea.

Esse modelo de federalismo centralizado na União será ainda mais fortalecido com o advento dos governos civis-militares que vigoraram no Brasil de 1964 a 1985. Sob a égide dos generais, a centralidade dos poderes políticos, econômicos e

administrativos é arbitrariamente constituída, inclusive com um formato de escolha governamental advindo do centro. Corroborando com essa afirmativa dos poderes constituídos no período de “chumbo”, Linhares, Mendes e Lassance afirmam que

as instituições federativas foram substituídas por uma simulação ritualística que, apenas grosseiramente, buscava representá-las, posto que fossem indicados por um poder arbitrário: os governadores, parte significativa dos prefeitos e dos membros do Senado (os chamados senadores biônicos), a Casa por excelência da Federação (2012, p.10).

Para isso, os princípios constitucionais que estabelecem as diretrizes administrativas da República Federativa do Brasil caracterizam-na como um sistema de governo de cunho federativo e que se distingue, nesse período, segundo Coser (2008, p.02), “como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União”. Essa característica administrativa demanda que o “governo central possua poder sobre os cidadãos dos Estados ou províncias que compõem a União sem que essa ação tenha de ser acordada pelos Estados” (COSER, 2008, p.02).

Verificamos, entretanto, considerando o exposto, que os demais entes federativos não logram de recursos necessários e/ou suficientes para satisfazer essas demandas, assim ficam sob a égide do poder central. Almeida (1995, p.88) afirma, considerando esta centralização de poder, no âmbito do poder central, que tal relação exhibe “as marcas de concepções autoritárias, que consagraram o predomínio do Executivo federal, dos processos fechados de decisão e da gestão centralizada em grandes burocracias”.

Nesse caso, o pacto federativo apresenta-se como necessário para que se estabeleça a autonomia dos Estados e Municípios, inclusive com a garantia de uma melhor redistribuição de recursos necessários para que cada ente possa satisfazer, de forma equitativa, suas demandas.

A organização da federação (administrativa e territorial) brasileira, nos dias atuais, é composta por 26 Estados e pelo Distrito Federal, distribuídos geograficamente em cinco regiões, sendo:

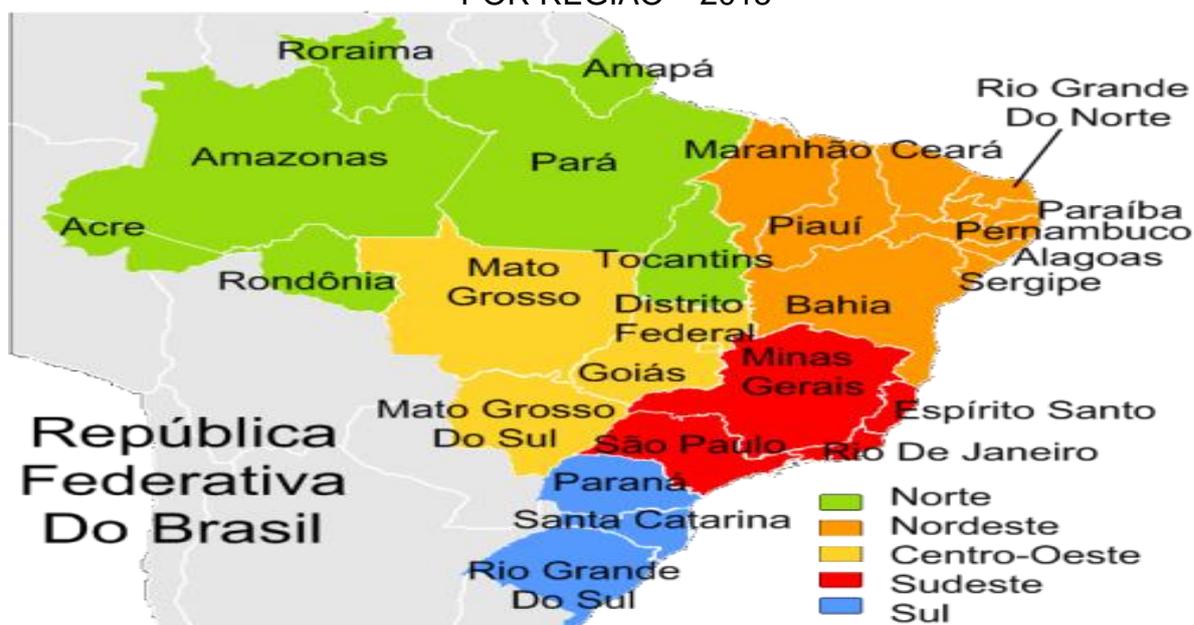
- ✓ Região Norte, composta por 07 (sete) Estados: Pará, Amapá, Amazonas, Tocantins, Roraima, Rondônia e Acre;
- ✓ Região Nordeste, com 09 (nove) Estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia;

- ✓ Região Centro-Oeste, com 03 (três) Estados: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás e o Distrito Federal;
- ✓ Região Sudeste, com 04 (quatro) Estados: Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro;
- ✓ Região Sul, com 03 (três) Estados: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Os 26 (vinte e seis) Estados estão organizados territorialmente pelos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) Municípios (IBGE, 2015)²⁶, que também integram a federação nacional, composta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A figura a seguir evidencia, sistematicamente, a distribuição regional, os respectivos Estados e o Distrito Federal.

FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA POR REGIÃO – 2015



Fonte: IBGE (2015)

No Brasil, a ideia de federação foi desenvolvida, de forma mais específica, a partir do modelo sistêmico da organização dos treze Estados independentes que congregavam a estrutura dos Estados Unidos da América nos anos de 1700. O objetivo americano era, naquele momento, dentre outras coisas, criar uma estrutura organizativa que pudesse concentrar o poder, estabelecendo uma hierarquia ou certo nível de competências de um poder central e uma distribuição de poderes

²⁶ <http://www.amupe.org/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2015/>

entre os entes regionalizados, por meio de um acordo ou pacto federativo (ALMEIDA, 1995).

Corroborando com estes indicativos históricos sobre a origem do federalismo norte-americano, Vasconcelos afirma, na assertiva a seguir, que a insatisfação com os padrões de organização estatal do período se configura como uma das razões por adoção deste modelo, quando diz:

Assim, pretendia-se contrapor o modelo federalista com o absolutismo, característico das monarquias daquela época, que não contava com a participação das massas; e também ao confederalismo, que vigeu naquela nação desde o ano de 1777 àquela data, por fragilizar o recém-formado país tanto no âmbito internacional quanto no interno, devido a impasses entre as treze colônias independentes (2015, p.02).

A característica basilar do federalismo, nessa formatação americana, seria o acordo firmado entre um número de Províncias/Estados exercendo autonomia numa relação organizacional “político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania” (ARAÚJO, 2013, p.34). A essência do federalismo, no entanto, é estabelecer, de forma concisa, competências entre todos os Estados membros ou entes federativos para uma participação autônoma na estrutura estatal de forma efetiva com vistas a satisfazer suas demandas iminentes e/ou específicas.

Reforçando essa ideia de autonomia na relação do poder central com os entes federativos, Araújo afirma que essa dupla soberania se expressa entre

os entes federados (governos ou Estados subnacionais ou entes federativos) e a do governo central (união ou governo federal) guardada as peculiaridades e competências de cada um. Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de todos os membros subnacionais e a população do país (2013, p.34).

O estabelecimento da república brasileira e, conseqüentemente, da federação nacional difere do americano em alguns aspectos. O principal aspecto diz respeito à forma de decisão quanto ao modelo de organização. Enquanto a proposição da organização estatal americana se dá por meio de um pacto federativo, com um viés de centralização, advindo e/ou originado das 13 ex-colônias inglesas, que formam o Estado americano, a federação brasileira nasce de uma forma *confusa e vertical*, conforme salienta Barreira (2001).

Confusa “porque no Brasil a adoção do Estado Federal não surgiu de Estados pré-existentes, mas de unidades territoriais que adquiriram, paulatinamente, em processo bem mais fático do que normativo, relevante autonomia” (BARREIRA, 2001, p.61). Tal formato administrativo será apresentado e tratado a partir da Constituição Federal de 1891, que seguiu então esta forma federativa, na qual a descentralização era o mote que justificava uma nova proposição de política administrativa.

Vertical porque o modelo federativo brasileiro foi pensado por legisladores, com destaque para Rui Barbosa, que, em ato contínuo à Proclamação da República, atende aos interesses dos senhores republicanos e promove o estabelecimento do modelo federativo ao País, isto é, uma proposição que vem por decisão do poder central ou governo central (de cima para baixo) para os entes regionais, sob a defesa de uma maior descentralização dos poderes (BARREIRA, 2001).

Para Linhares, Mendes e Lassance (2012, p.23), “o federalismo foi a principal bandeira em torno da qual se formou a coalizão de atores e de interesses políticos que levaram à derrocada do Império e à instauração da República”.

Destacamos que as províncias não possuíam uma estrutura administrativa, financeira ou política autônoma, pois, no período do Brasil colônia, o Estado Brasileiro era unitário, e o poder estava na mão do Imperador, configurando-se uma verdadeira autocracia, isto é, as províncias não gozavam de uma liberdade gerencial que permitisse gerir minimamente a estrutura estatal que tinham naquele momento, mas vão, a partir da república, compor esse conglomerado de entes para gestar a recém-formada República dos Estados Unidos do Brasil (ALMEIDA, 1995).

Não podemos deixar de compreender e destacar que as diferenças entre o modelo americano e o modelo brasileiro de federalismo são bastante acentuadas. Barreira (2001) chama a atenção para essas diferenças quando enfatiza a ampla autonomia dos estados federativos estadunidenses que defendiam a ideia de centralização na figura do ente de agregação (o Estado federal).

Entretanto, no Brasil, essa contradição se evidencia na centralização deliberada do Estado nacional, as muitas limitações e a falta de clareza quanto às atribuições dos demais entes federativos que, naquele momento, manifestavam-se favoráveis a uma maior descentralização e ampla autonomia.

Vale destacarmos, baseados no que afirma Oliveira (2010, p.22), que não há “regime federal único, o que existe é, uma visível pluralidade de sistemas federativos”. Esse autor vai nos apontar, em seus estudos, que há uma variação e uma

irrestrita possibilidade de conformação estrutural do sistema federativo como marca indelével do arcabouço institucional do próprio Estado federal [...] torna-se possível identificar muitos federalismos, diferentes entre si, sobre vários aspectos (OLIVEIRA, 2010, p.22).

Na assertiva a seguir, Oliveira, aprofundando sua compreensão com o exposto, vai nos ratificar seu entendimento basilar da pluralidade desse modelo de organização estatal quando diz:

Inexiste, portanto, um único e universal modelo de federação, de modo que cada Estado que opte pela forma federativa deverá elaborar um sistema de descentralização política que melhor se amolde às necessidades e às aspirações que configuram como essenciais para a vitalidade da organização estatal (2010, p.22).

A partir desta assertiva de que as configurações do federalismo são heterogêneas ou de que, como diz Oliveira (2010, p.22), “inexiste um modelo universal”, implicando em “muitos federalismos”, apresentamos, sem pretensão de esgotamento da temática, uma síntese desses muitos federalismos.

2.2 OS FEDERALISMOS E AS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL

Para melhor compreensão destas características inerentes aos vários formatos de gestão federalista, apresentamos a seguir uma elaboração sistematizada de como elas se apresentam ou se efetivam na relação com as políticas educacionais no País. Estas formas gerais desse modelo de organização político-administrativa podem ser alinhadas a um conjunto de ações que possibilitam a efetivação exitosa do pacto federativo.

Destacamos, entretanto, que essas mesmas características podem não ser observadas ou aplicadas na estrutura das relações entre os entes federados, implicando em desajustes dessas relações.

As contribuições de Abrúcio e Soares (2001, p.33) nos permitem ter uma visão ampliada dessas relações, pois apresentam algumas especificidades e características comuns da relação federalista. Vejamos alguns modelos:

a) Característica de federalismo intrinsecamente contratual

Essa característica implica em uma relação firmada, em comum acordo, na aceitação dos termos presentes na legislação basilar, neste caso, a Constituição Federal de 1988, em que se assentam os principais direitos e deveres dos entes federados na consecução dos propósitos territoriais, sejam de ordem política, sejam de ordem econômica, social, cultural, que primam, sobretudo, pelo atendimento aos direitos mais essenciais da população, garantindo, ainda que minimamente, a autonomia na relação dos membros subnacionais e o governo central.

Ao considerarmos este modelo de gestão com as características contratuais, podemos verificar que se aproxima da estrutura organizativa presente no Brasil. A Constituição Federal de 1988 é o marco primário que regula as políticas em todo o território nacional, e as demais legislações propostas pelos entes federativos atendem aos requisitos legais da Carta Magna. As políticas públicas advindas dessa proposta administrativa concordam, então, com os ritos estabelecidos pelo arcabouço jurídico fixado nas bases da CF/1988 e as demais normatizações geradas a partir dela.

Quando verificamos as relações presentes nas proposições vinculadas às políticas educacionais, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LDB 9394/96 e de seus desdobramentos legislativos, podemos constatar que essas relações se caracterizam como um contrato fixado entre todos aqueles que desejam se submeter às propostas de parcerias estabelecidas pelo governo federal. As regras gerais e as atribuições dos entes federados acerca do atendimento à política educacional são determinadas, em sua grande maioria, pela União. Automaticamente, isso se dá a partir da assinatura, os membros subnacionais se submetem às regras propostas, no referido contrato, pelo poder central.

Destacamos que o Plano de Ações Articuladas é um exemplo desse modelo de política que atende aos requisitos do contrato de gestão, tal qual preconiza o modelo intrinsecamente contratual objeto de nossa análise.

Quando analisamos os instrumentos legais que definem os pré-requisitos para o credenciamento e a efetivação dos contratos, vemos que sua operacionalização exige que cada ente federado deve assinar o *Termo de Adesão*, conforme está instituído pelo Decreto 6.094/ de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do PAR,

em que sua elaboração está condicionada a assinatura do *Termo de Convênio* ou de *Cooperação* para atender as vinte e oito metas estabelecidas no plano proposta pelo Decreto.

Em seu artigo 10 e § 1º, que orientam os entes federados sobre os requisitos obrigatórios para a adesão ao PAR, o Decreto 6.094/2007 ratifica que

O PAR será base para *termo de convênio ou de cooperação*, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado e o parágrafo salienta, ainda, que “são requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a *formalização de termo de adesão*” (BRASIL, 2007, grifos nossos).

O Ministério da Educação, ainda, em seu Guia Prático de Ações que orientam as definições para a elaboração do PAR pelos Estados e Municípios, reforça essa mesma linha de exigência contratual quando argumenta que, “a partir da adesão ao Plano de Metas, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas – PAR” (MEC, 2011, p.02).

Fica evidente, no escopo da legislação, que as bases de apoio, financeiro ou técnico, devem ser precedidas da assinatura do termo de convênio, ação típica de uma relação efetivamente contratual, ratificando, neste caso, as características do modelo contratual do federalismo brasileiro.

b) Característica de federalismo com soberania compartilhada

Essa característica de gestão estatal objetiva primar pela flexibilização da soberania. Antes, nos períodos ditatoriais, essa soberania era exclusiva do Poder Central, que permitia decisões unilaterais, e agora vai ser compartilhada com aqueles que compõem a estrutura federativa (Estados e Municípios), sendo que as decisões de maiores magnitudes que venham a exigir comprometimento financeiro ou de ordem sociopolíticas são (com)partilhadas, implicando em maior divisão de atribuições e, conseqüentemente, de competências e responsabilidades entre todos os membros da federação.

Essa forma de compartilhamento de gestão implica, nesse sentido, na efetivação e no fortalecimento do modelo estatal cooperativo entre os entes territoriais, viabilizando maior equilíbrio, que se apresenta como fator determinante na consolidação da federação (ABRÚCIO, 2012).

Embora seja essa a perspectiva presente no discurso governamental, verificamos que a flexibilização do poder e a partilha das decisões, especialmente nas políticas sociais, não são comuns nas relações presentes entre os entes da federação brasileira. Esse compartilhamento de decisões e elaborações coletivas das políticas públicas entre os partícipes da federação é muito frágil, com características de gestão competitiva e não compartilhada ou cooperativa.

Essa constatação, se considerarmos as políticas educacionais atuais, pode ser visualizada nas próprias propostas determinadas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Observamos uma contradição dessa relação, uma vez que a implementação do PMCTE é instituído por Decreto²⁷, isto é, não passou por uma discussão ou aprovação legislativa ou por uma discussão mais aberta com os demais membros subnacionais, sendo elaborado e posteriormente assinado pelo executivo, via Ministério da Educação, o personagem central das políticas educacionais, sem a participação efetiva dos demais membros da federação, que foram chamados posteriormente, unicamente, para a adesão ou não ao plano.

Essa constatação é ratificada por Camini (2010, p.10) quando diz que “o Plano não inclui a participação direta dos entes federados como sujeitos da elaboração desde a sua origem e elaboração”. Dessa forma, esse comportamento do governo central exemplifica uma das vertentes contraditórias das relações de compartilhamento da soberania entre os entes federativos, indo na contramão do que propalam os princípios constitutivos do regime compartilhado, analisado neste tópico.

c) Característica do federalismo com a compatibilização entre autonomia e interdependência

Esse imbricamento entre autonomia e interdependência é essencial na consubstanciação do modelo e, conseqüentemente, da garantia do desenvolvimento exitoso da federação, visto que é imprescindível que exista entre os entes federativos essa autonomia sistêmica, sem desconsiderar que a relação de cooperativismo, parceria e colaboração é necessária nesse processo, pois permite a

²⁷ Decretos são atos administrativos da competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expreso ou implícito, na lei (vide <http://www.interlegis.leg.br/acervo-historico-do-portal/20040422153337/leis.htm#E37E6>).

integração dos interesses, não apenas de um membro, mas de toda a nação ou federação.

A compreensão dessa relação federativa que acolha, de forma significativa, e atenda aos requisitos e princípios basilares da autonomia e, por conseguinte, a interdependência entre todos os entes federados, em um cenário como o constatado no caso brasileiro, não é uma tarefa tão fácil assim. Inicialmente, pela heterogeneidade existente no território nacional no que diz respeito à partilha dos recursos financeiros, e depois pela centralização e/ou concentração de competências no governo central (CAVALCANTI, 2012).

A heterogeneidade financeira existente no território brasileiro é um dos fatores que influenciam negativamente para a igualdade de relacionamento e o fortalecimento efetivo da autonomia e, conseqüentemente, na interdependência entre os membros federativos regionais e a União, uma vez que tal dependência financeira ao governo central promove, sobretudo, uma submissão consentida dos Estados e Municípios aos ritos propostos e determinados por este.

Para maior compreensão dessa realidade de dependência financeira dos entes federados dos recursos advindos da União, nos valem de uma pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) no ano de 2014. Essa aponta que 4.417 cidades (84,2% do total de prefeituras analisadas) têm uma situação fiscal difícil ou crítica. O estudo demonstra que a dependência dos Municípios em relação às transferências dos Estados e da União é crônica – 83% das prefeituras não geram nem 20% de suas receitas²⁸ (FIRJAN, 2015).

O estudo apresentado vem ratificar a nossa afirmativa de que há uma dependência financeira contumaz dos entes federativos regionais em relação aos repasses e complementações da União, implicando, nesse sentido, em não efetivação da relação na qual, de fato, se delibere por compatibilização entre autonomia e interdependência no federalismo nacional.

Ao analisarmos essa dependência financeira, considerando como base os repasses constitucionais da União e o que isso significa para o orçamento do Estado

²⁸ O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é composto por cinco indicadores: receita própria (mede a dependência dos Municípios em relação às transferências dos Estados e da União), gastos com pessoal, investimentos, liquidez (verifica se as prefeituras estão deixando em caixa recursos suficientes para honrar suas obrigações de curto prazo) e custo da dívida. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/brasil-tem-84-dos-municipios-em-situacao-fiscal-dificil-ou-critica-16470778>

do Pará (Estado participe da pesquisa nacional acerca do Plano de Ações Articuladas, já mencionada na parte introdutória deste trabalho) em relação a seu próprio orçamento, vemos que tal dependência é significativa. Nosso levantamento dos dados econômicos levou em conta os repasses constitucionais dos anos 2007 a 2014, período que compreende os dois planos em estudo.

Os dados apresentados levam em consideração as informações contidas no balanço geral do Estado do Pará, disponibilizados pela Secretaria da Fazenda – Sefa e aqueles disponíveis no *site* Transparência Brasil, além do cruzamento das informações dos repasses disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional. Consideramos os recursos da arrecadação que compõem o orçamento próprio deste ente federado, relacionando com os repasses constitucionais que recebeu da União no período da análise, com vistas a verificar em que grau tais repasses impactam a composição geral do orçamento do Estado, identificando a dependência financeira deste em relação à União.

A tabela a seguir demonstra, de forma mais explícita, os valores que compõem o orçamento próprio do Estado do Pará e os repasses constitucionais anuais advindos da União e a relação percentual desta dependência ano a ano, assim como o percentual dos repasses somados no período da análise.

TABELA 3: ORÇAMENTO PRÓPRIO E REPASSES DA UNIÃO PARA O ESTADO DO PARÁ – 2007-2014

ANO	RECEITA PRÓPRIA (R\$)	REPASSES UNIÃO CONSTITUCIONAIS (R\$)	TOTAL	%
2007	7.255.922.301,44	5.865.210.027,44	13.121.132.328,88	44,70
2008	7.840.393.445,80	7.289.513.365,75	15.129.906.811,55	48,17
2009	8.580.341.829,09	7.171.333.011,52	15.751.674.840,61	45,52
2010	9.785.530.559,46	7.534.124.741,88	17.319.655.301,34	43,50
2011	9.113.259.757,16	8.195.387.341,94	17.308.647.099,10	47,34
2012	11.549.399.869,89	8.445.249.963,72	19.994.649.833,61	42,23
2013	12.310.237.996,69	8.236.869.851,67	20.547.107.848,36	40,08
2014	13.548.500.286,13	8.474.233.596,06	22.022.733.882,19	38,47

Fonte: Sefa / Balanço Geral do Estado- 2007-2014 – organização do autor²⁹

Nota: Valores em R\$ (unidades), atualizados a preço de dezembro de 2015 pelo INPC.

²⁹ Dados disponíveis em: <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/131-receitas-despesas/contabilidade-geral>.

O demonstrativo orçamentário, apresentado na Tabela 3, ratifica que a média percentual de dependência orçamentária do Estado do Pará, no período em análise, em relação aos repasses constitucionais da União, é de 43,75%, reafirmando que este ente federativo apresenta uma dependência financeira significativa do governo federal para desenvolver suas ações administrativas nos diversos setores de atuação do Estado.

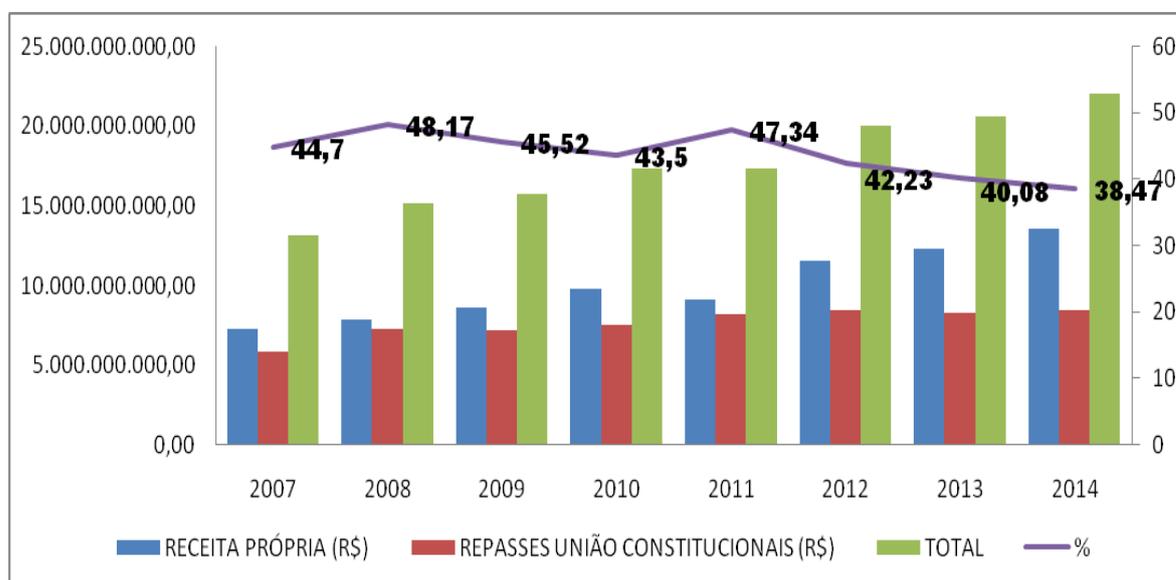
Ressaltamos que, nos anos de 2008 e 2011, essa dependência financeira aproximou-se dos 50%, em que os repasses constitucionais significaram 48,17% e 47,34%, respectivamente, conforme se pode ver na Tabela 03.

Verificamos, ainda, que, embora haja uma diminuição dessa dependência nos últimos anos, se considerarmos que em 2007 essa dependência era de 44,70% ou R\$ 5.865.210.027,44 (cinco bilhões, oitocentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e dez mil, vinte e sete reais e quarenta e quatro centavos) e em 2014 de 38,47% ou 8.474.233.596,06 (oito bilhões, quatrocentos e setenta e quatro milhões, duzentos e trinta e três mil, quinhentos e noventa e seis reais e seis centavos), o Estado do Pará recebeu um valor significativo de recursos da União, o que corrobora com a tese de dependência deste ente federado em relação aos recursos advindo do ente central.

Destacando que, dos R\$ 141.195.507.945,64 (cento e quarenta e um bilhões, cento e noventa e cinco milhões, quinhentos e sete mil reais e sessenta e quatro centavos) que compõem o orçamento total do Estado do Pará nos últimos oito anos, R\$ 61.211.921.899,98 (sessenta e um bilhões, duzentos e onze milhões, novecentos e vinte e um mil, oitocentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos) são oriundos dos repasses do governo federal, valor expressivo na composição orçamentária daquele ente federativo, ou seja, 43,35% da receita que compõe o orçamento.

A sistematização do gráfico, a seguir, apresenta uma visualização mais detalhada e completa do orçamento estadual, considerando cada item que compõe a Tabela 3.

GRÁFICO 1: ORÇAMENTO DO ESTADO DO PARÁ E REPASSES CONSTITUCIONAIS



Fonte: SEFA / Balanço Geral do Estado – organização do autor

A linha que demarca o percentual anual dos repasses constitucionais ao Estado do Pará pelo governo federal, no período em análise, permite-nos observar o movimento que estas complementações significam para o orçamento daquele ente federativo. O percentual anual atingiu, em 2008, 48,17%, seu ápice de repasses, e 38,47%, em 2014, no seu menor índice percentual.

Destacamos, com base nos dados em destaque, que, a partir do ano de 2012, houve uma acentuada diminuição dos repasses constitucionais para o Estado do Pará.

Ao realizarmos a mesma análise financeira em relação ao Município de Belém-PA, *lócus* de nossa pesquisa, embora a dependência financeira seja menor em relação aos demais Municípios e ao próprio Estado do Pará, ainda assim é uma dependência significativa.

As informações disponíveis no Portal da Transparência³⁰, divulgadas pelo Município de Belém-PA, apresentam dados detalhados dos repasses constitucionais feitos pela União e a soma dos valores que compõem a receita municipal, conforme podemos observar na sistematização apresentada na Tabela 4.

³⁰ Dados disponíveis em: <http://transparencia.belem.pa.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/>

TABELA 4: ORÇAMENTO PRÓPRIO E REPASSES DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO DE BELÉM – 2007-2014

ANO	RECEITA PRÓPRIA (R\$)	REPASSES UNIÃO CONSTITUCIONAIS (R\$)	TOTAL	%
2007	1.336.645.370,97	396.732.059,05	1.733.377.430,02	22, 88
2008	1.208.668.518,58	470.806.349,09	1.679.474.867,67	28, 03
2009	1.142.132.850,13	442.976.043,77	1.585.108.893,90	27, 94
2010	1.713.668.236,11	470.012.580,98	2.183.680.817,09	21,52
2011	1.105.757.335,13	552.206.583,71	1.657.963.918,84	33,30
2012	2.033.643.353,19	551.189.800,13	2.584.833.153,32	21,32
2013	2.642.939.883,41	535.198.080,31	3.178.129.683,54	16,83
2014	2.830.312.508,53	481.461.571,18	3.311.774.079,71	14,53

Fonte: TRANSPARÊNCIA BELÉM – 2007-2014 – organização do autor

Nota: Valores em R\$ (unidades), atualizados a preço de dezembro de 2015 pelo INPC

Como podemos constatar, por meio dos dados apresentados, os repasses constitucionais da União para o Município de Belém-PA representam, em percentuais, uma média de 21,77% da receita que compõe o orçamento total deste Município, entre os anos de 2007 a 2014. Destacamos que, no ano de 2011, essa dependência atingiu quase 34%, pois houve um aumento significativo dos repasses federais e uma queda acentuada na arrecadação das receitas próprias municipais em relação aos anos anteriores.

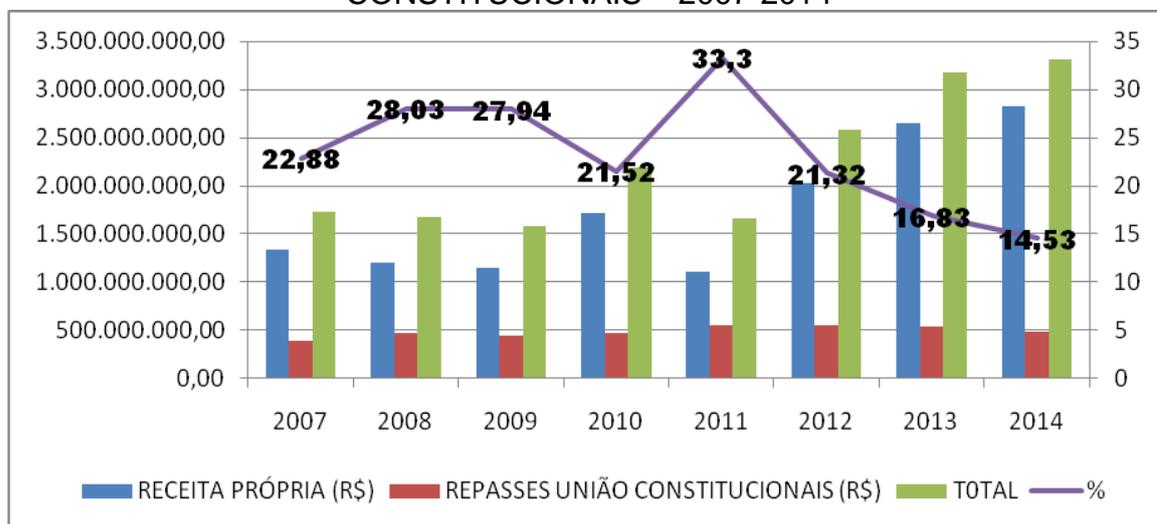
Verificamos, porém, que, no período em análise, há uma diminuição do percentual de dependência em relação às receitas próprias nos últimos três anos, sobretudo, em razão do aumento da arrecadação municipal e da diminuição dos repasses da União, reduzindo de um percentual de 21,32% no exercício financeiro de 2012 para 14,53% no ano de 2014.

Destarte, percebemos, ainda, que, mesmo que haja uma diminuição dos repasses percentualmente no período, temos um crescimento de 21% nos repasses da União para a capital paraense, saindo de R\$ 396.732.059,05 em 2007 para R\$ 481.461.571,18 em 2014, mas uma diminuição dos valores repassados se comparado aos anos de 2011 a 2013 respectivamente saindo de R\$551.189.800,13 em 2012 para R\$ 481.461.571,18 em 2014.

Essas informações sobre o orçamento próprio do Município de Belém-PA e os repasses constitucionais feitos pelo governo federal podem ser mais bem

visualizados no gráfico seguinte, pois apresenta estes percentuais e detalhamentos sistematizados.

GRÁFICO 2: ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE BELÉM E REPASSES CONSTITUCIONAIS – 2007-2014



Fonte: TRANSPARÊNCIA BELÉM – organização do autor

Nesse gráfico, fica mais visível a diminuição do percentual dos repasses da União em relação ao orçamento próprio do Município de Belém-PA, ratificando uma menor dependência dos recursos transferidos frente ao aumento significativo do orçamento municipal. Nesse sentido, os dados relativos à composição da receita do Município de Belém demonstram que os repasses da União, apesar de percentualmente representarem 1/3 da receita total, não se caracterizam como uma dependência financeira deste ente federativo, visto que sua arrecadação própria, nos últimos anos, permite uma autonomia relativa em relação ao poder central, diferentemente dos 84,2% de Municípios que compõem o resultado da pesquisa da Firjan, anteriormente citada.

Em síntese, é possível afirmar que, considerando a receita própria do Município de Belém-PA e os repasses realizados pela União, pode haver compatibilização entre autonomia e interdependência, permitindo uma maior equidade entre esse Município e a União, especialmente no que diz respeito à autonomia financeira.

A Constituição Federal de 1988 estabelece limites e define a atuação de cada ente federativo, partilhando competências legislativas e administrativas entre todos de forma específica.

As competências da União estão fixadas nos artigos 21 e 22, que tratam sobre matérias que digam respeito a interesses gerais dos entes federados. As competências dos estados, conforme prever o artigo 25, devem tratar e legislar de questões mais específicas das regiões, e as dos municípios é lidar com questões de predomínio local, conforme preconizam os artigos 29 e 30.

Verificamos, com isso, que foi mantida certa concentração de autoridade no governo federal, descaracterizando o princípio da relação de interdependência entre os membros subnacionais defendida pelo federalismo, e, nesse aspecto, a autonomia, por consequência, se apresenta fragilizada, pois se pode observar que as estruturas ou modelos de gestão das políticas públicas, na prática, não estão bem delimitadas (ARRETCHE, 2004).

d) Característica do federalismo com ênfase nas relações intergovernamentais

Esse princípio constitutivo do federalismo como pressuposto de administração estatal requer a descentralização e o compartilhamento de poder entre os entes que compõem a federação, isto é, o poder central deve possibilitar o fortalecimento do poder dos governos subnacionais de forma igualitária e equânime, ampliando a participação mais efetiva e articulando a presença destes estes nos vários níveis do governo, implicando em uma atuação ativa na tomada de decisões que definem os rumos da nação. Esse princípio federativo fortalece as relações entre os governos subnacionais e o governo central e, conseqüentemente, fortalece a federação.

O funcionamento do princípio das relações intergovernamentais numa organização federalista como a brasileira exige, sobretudo, uma combinação de maneiras comuns de participação conjunta dos membros da federação na promoção de políticas e programas que beneficiem ou possibilitem parcerias, em que os objetivos sejam, entre outras coisas, a equalização dos problemas regionais ou nacionais e o arrefecimento das dificuldades presentes no coletivo dos entes federados. É fundamental que essa equalização permita o compartilhamento de decisões e de recursos e a garantia da autonomia na regulação e autorregulação dos entes envolvidos.

Abrúcio (2005, p.44) ratifica esse entendimento quando diz que, “mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”. Em linhas gerais, podemos afirmar que as relações intergovernamentais são um misto de cooperação

e descentralização do poder decisório, em que as regras gerais das políticas e os programas sociais e econômicos mais abrangentes garantam, sobretudo, uma parceria que compartilhe a coordenação mútua entre os diferentes níveis de governo.

Esse compartilhamento de poder entre os entes federativos evitaria, sobretudo, a verticalização das proposições e decisões das políticas, ou, ainda, a subordinação dos entes regionais aos interesses do governo central, atitude comum na tradição, presente no País, das relações centralizadoras. Em síntese, às relações intergovernamentais são subtendidas como “as muitas das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes na federação” (ABRÚCIO, 2005, p.44).

Como uma política que se apresenta com características de uma relação intergovernamental, podemos citar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que pontua como objetivo primordial, baseado em suas 28 diretrizes, a melhoria da educação em todo o território nacional.

Nesse plano, a permanência dos estudantes na escola, a organização do trabalho pedagógico, a formação e a carreira dos profissionais da Educação Básica, a gestão das escolas e das redes de ensino são aspectos fundamentais que se relacionam com a qualidade pretendida pelos membros subnacionais e o governo central (BRASIL, 2007).

Para que o referido plano alcance os objetivos propostos e esperados, torna-se necessária a atuação conjunta de todos os entes federativos, numa relação intergovernamental, em que cada ente da federação cumpra sua parte no programa, conforme preconiza o Decreto 6.094/2007, quando ratifica, em seu art. 1º, que 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).

2.3 A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA: AVANÇOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL

As muitas formas, os modelos e os tipos dentro da estrutura organizativa do sistema federativo são latentes e apontam na direção de uma multiplicidade e heterogeneidade de suas características. Essa multiplicidade de formas implica em

fomentar ou desenvolver, de acordo com os interesses políticos, um tipo específico de federalismo: o regulador, como é o caso brasileiro.

Nesse sentido, Araújo (2014, p.60) afirma que “o modelo de federalismo brasileiro [...] é uma combinação entre o desejo de descentralização de poder e a histórica primazia do papel regulador e indutor do poder central em nosso país”.

A literatura consultada apresenta, considerando os vários modelos e tipos de federação, as diversas formas e classificações desta estrutura administrativa governamental. Para tanto, com base nos estudos realizados por Horta (2002), desenvolvemos uma aproximação sistemática destes modelos buscando caracterizá-los, considerando sua atuação e implicações para as políticas públicas. O referido autor nos apresenta, inicialmente, duas formas distintas de federalismo, os quais são: o *Federalismo Simétrico* e o *Federalismo Assimétrico*.

As características basilares do Federalismo Simétrico têm similaridades e se aproximam mais do federalismo desenvolvido pelo Estado norte-americano. Esse modelo de organização estatal se caracteriza pela unidade entre os entes federados, isto é, há uma distribuição correlata e comum de competências com vistas à garantia singular da autonomia e da isonomia de todos os membros da federação, permitindo uma homogeneidade e igualdade entre eles (HORTA, 2002).

Ao definir conceitualmente esse tipo de modelo federalista (simétrico), Horta apresenta a seguinte assertiva:

O federalismo simétrico visa uma repartição de competência e receitas de forma unitária, isonômica e homogênea entre os entes da federação. Em outras palavras, a simetria é a concordância na relação entre os Estados-Membros dentro do sistema federal. [...] Diante disso, o federalismo simétrico corresponde a uma estrutura normativa distribuída em planos distintos, com autonomia no conjunto das formas políticas. Nesse panorama, o papel da Constituição Federal no sistema simétrico é a repartição de competências, servindo como base para o ordenamento jurídico central (Estado Federal) e para os ordenamentos jurídicos parciais, ou seja, para União e os Estados-membros (2002, p.14).

Em linhas gerais, a organização federal que tenha as características do modelo simétrico, conforme Horta (2002), permite a harmonia e a conformidade entre aqueles que compõem a estrutura administrativa federada. Correspondendo, assim, em uma repartição ou distribuição igualitária de competências, direitos e deveres e autonomia, inclusive, financeira, entre a União e os demais Estados membros, implicando, sobretudo, que a divisão do poder seja igualmente distribuída.

O segundo modelo de federalismo apresentado, na análise de Horta (2002), é o chamado *Federalismo Assimétrico*³¹. Sendo este caracterizado por uma estrutura relacional desigual e sistemática por conta de heterogeneidades, desequilíbrios e assimetrias existentes entre os entes regionais. O modelo aqui em destaque busca, então, a tentativa da diminuição das desigualdades com políticas e programas focais³² com vistas a atenuar as disparidades e reverter as situações contraditórias existentes. Este, por sua vez, se aproxima mais do modelo adotado pelo Estado brasileiro.

Concordando que o Estado brasileiro apresenta características de um federalismo assimétrico, Almeida (2001, p.16, grifo nosso) ratifica essa afirmativa dizendo que “o federalismo brasileiro é também, de fato, **assimétrico**, posto que a autonomia não tenha, na prática, a mesma latitude para todos os membros da federação”, isto é, em alguns aspectos, considerando os escassos recursos financeiros e logísticos, Estados e Municípios, na tentativa de acesso aos programas, competem entre si.

Nesse aspecto, é importante destacarmos, levando em consideração as proposições analíticas das assertivas elaboradas por Almeida (2001) e Horta (2002), que as características do federalismo brasileiro o aproximam do modelo assimétrico, e a questão da desigualdade é um tema que assume um papel central na discussão federativa brasileira, pois debates e proposições, com vistas à redução destas disparidades regionais e ao atendimento exitoso da diversidade, perpetuam-se até os dias atuais.

Ao analisar a temática, na defesa de um federalismo que delibere por um maior compartilhamento de poder (direito e deveres) e, ainda, que promova a garantia de autonomia e de competências na organização federativa, no qual a reciprocidade de responsabilidade seja a tônica primária na efetivação da unidade na relação dos entes federativos, Cury expressa que:

³¹ O conceito basilar de Assimetria é “aquilo que tem formas e medidas diferentes, realidades contraditórias, desigualdades regionais” (CALDAS AULETE, 2004, p.71).

³² As Políticas Sociais Focalizadas como modelo de intervenção estatal são fundamentadas não somente na necessidade de ajustar e tornar mais eficiente o gasto social, mas também sob o pressuposto do primado do mercado como uma maneira extrapolítica de resolver a organização social, uma forma fundada na cooperação voluntária dos indivíduos motivados pelas expectativas de obter benefícios mútuos, isto é, para controlar o gasto social e resolver a crise fiscal do Estado causada pelo modelo de distribuição universal implementado pelo Estado de Bem-Estar, articula-se o Modelo de Focalização em matéria de Políticas Sociais, regulado por um Estado Mínimo no que diz respeito às suas funções sociais (BARCO, 2010).

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade (2002, p.171).

Sobre o federalismo assimétrico assumido pelo Estado brasileiro, Almeida (2004, p. 5) afirma que, “relevando aspectos na seara cultural, social, econômica e no aspecto de fatores políticos, a assimetria é patente”. Esse autor aponta, ainda, com base na Constituição Federal de 1988, que o Estado Brasileiro reconhece essa assimetria quando enfatiza que “nesse viés, são diversos os artigos da Constituição Federal que expressam a assimetria” e destaca os seguintes artigos da Carta Política: 43, § 1º, incisos I e II, § 2º, incisos I, II, III e IV, e § 3º; art. 151, inciso I e art. 155, § 2º, incisos VI e XII.

Destacamos que os artigos 43 e 151 consideram em seus *capita* a necessidade de implementação de condições que viabilizem a “integração de regiões em desenvolvimento” e ratificam a necessidade de instituição de tributos uniformes com vistas a garantir o equilíbrio de incentivos fiscais para todo o território nacional. Essa consideração do que dispõe a Constituição Federal de 1988, nos artigos em análise, com vistas a uma maior condição integrativa dos entes federados e o compartilhamento financeiro, via instituição de impostos, é ressaltada, uma vez que:

Estes enunciados normativos estabelecem uma cooperação entre os entes da federação e visam a erradicação, ou ao menos a diminuição das desigualdades, o desenvolvimento equilibrado, a criação de regiões e o estabelecimento de distribuição de receitas e outras formas de incentivos (ALMEIDA, 2004, p.5).

Os textos constitucionais supracitados tratam de questões ligadas aos aspectos administrativos, políticos e socioeconômicos e às relações eminentes no sentido de promover à *redução das desigualdades regionais*, reconhecendo, assim, no bojo do território nacional, as disparidades e as assimetrias complexas apresentadas nas regiões. Entretanto, as práticas políticas de gestão pública vão na contramão das letras do texto constitucional, uma vez que não há um tratamento específico entre aqueles entes federativos mais pobres (BRASIL, 1988).

Ao examinarmos, ainda, outros aspectos significativos desse modelo político-administrativo, que vai se metamorfoseando de acordo com as estruturas firmadas, compartilhadas e as relações de poder entre os entes regionais, vemos uma

flexibilização conceitual, resultado das transformações que este sistema estatal foi absorvendo no decorrer da história.

Cury (2010), promovendo um estudo conceitual e prático de outros tipos ou modelos de federalismo que se podem identificar, conforme a atuação e o papel dos entes federados e sua relação com o poder central, destaca três modelos deste sistema político administrativo, os quais o centrípeto, o centrífugo e o de cooperação, dos quais trato na sequência do texto.

O Federalismo Centrípeto – Neste formato operacional do federalismo, característico do Estado Unitário, temos o fortalecimento deliberado do poder central sobre os demais membros da federação, resultando numa centralização de competências e atribuições. Nesse sentido, o poder político, econômico e legislativo se concentra na União, ou seja, no centro, promovendo a subordinação dos demais entes federativos, em que as decisões são unilaterais, numa relação na qual as proposições de políticas públicas são verticalizadas, cabendo aos demais entes regionais a aceitação incondicional.

As relações presentes nas proposições e elaborações de políticas educacionais no Brasil, em vários aspectos e características inerentes, assemelham-se a esse federalismo de caráter centrípeto, em que essas relações intergovernamentais são pontuais, focalizadas, unilaterais e, por vezes, verticalizadas, “dificultando o compartilhamento na formulação e execução de políticas pelos entes federados” (CABRAL NETO; CASTRO e BARBALHO, 2014, p.65).

Essa centralidade no governo federal, no que diz respeito às políticas educacionais, em muitos aspectos, se resume a repasses de atribuições e responsabilidades advindas do governo central para os outros membros federados.

Essa concentração de poder se evidencia em políticas educativas recentes, como no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas, pois, apesar do discurso presente nos textos que constituem a proposta, coube à União a elaboração e a proposição de toda a estrutura do programa, ficando para os Estados e os Municípios toda a materialização e a execução do plano.

Nesse sentido, a União, após ditar as regras do jogo, assume o papel de regulação e fiscalização das ações para o cumprimento do plano, via contrato de

gestão, diminuindo, assim, a autonomia e a participação efetiva daqueles que são os mais interessados, neste caso, os entes regionais.

Adrião e Garcia (2008) confirmam essa centralidade presente nestas políticas educacionais, já que elas configuram-se em um conjunto de medidas de responsabilização e avaliação dos gestores municipais ou estaduais, assim como uma obrigação imposta pelo governo central, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de responderem às suas demandas educativas, via controle de qualidade e definição de alcance das metas mínimas estabelecidas conforme proposto nos escopos da legislação atinentes a cada plano.

Corroborando com nossa análise, Cabral Neto, Castro e Barbalho, considerando a centralização presente nas atuais políticas educacionais, confirmam na assertiva a seguir que

as políticas adotadas pelo governo federal, na última década, têm contribuído para reforçar a ação centralizadora da União, configurando um **federalismo centrípeto**, no qual a descentralização de poder e a autonomia dos entes subnacionais ficam muito reduzidas (2014, p.65, grifo nosso).

Esses autores ratificam e justificam, ainda, tal centralismo destas políticas estatais no governo federal, conforme podemos verificar quando afirmam:

O país adotou um modelo de federalismo com tendência ao centralismo; visto que ainda não há precisão quanto à clareza na definição das competências, dado que estas ora se entrelaçam, ora se superpõem, fato que possibilita à União responder ou dispor de mais competências e, desse modo, determinar e exigir, dos entes federados, o cumprimento das competências (CABRAL NETO; CASTRO e BARBALHO, 2014, p.65).

Destarte, percebe-se que ocorre uma subordinação consentida ou penhorada dos demais entes pelo governo central, isto é, aqueles passam a ser apenas uma unidade ou agentes subordinados às demandas desconcentradas³³ da administração central. A centralização do poder no âmbito do ente central é intrínseca a esse formato de federalismo. Em certo aspecto, há uma confusão de atribuições dos entes federados, o que vai implicar em uma acentuada rigidez e estretecimento das relações entre o poder central e os demais membros da federação.

³³ No cenário educacional, o que ocorre “é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica” (DOURADO, 2007, p.937).

O Federalismo Centrífugo – Esse segundo modelo coaduna uma parceria de fortalecimento dos entes federados, em contraposição à centralização do Poder Central, típico do federalismo centrípeto. Os Estados-membros gozam de uma maior autonomia e de uma descentralização do poder político e econômico, permitindo compartilhamento de decisões que passam a ser mais horizontalizadas, compartilhadas entre todos, garantido os limites de atuação de cada ente federativo.

Cabral Neto, Castro e Barbalho (2014, p.65) defendem que esse tipo de modelo federalista assume características que privilegiam maior “descentralização das ações para as unidades subnacionais, concedendo maior autonomia para os Estados e aos Municípios, estabelecendo, assim, uma relação de negociação e cooperação entre as esferas de poder”. Destacamos que as ações dos entes federados se afastam do centro, culminando com uma maior autonomia nos aspectos financeiro, administrativo, político e jurídico.

O Federalismo de Cooperação – Por fim, esse terceiro modelo de federalismo ratifica a necessidade de uma distribuição equilibrada dos poderes entre o poder central e os entes subnacionais. Nesse sentido, fortalecer a participação, a autonomia e o compartilhamento de responsabilidades entre todos os membros da federação é necessário. Sobre esse tema, Cury salienta:

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (CURY, 2002, p.115, grifos nossos).

A federação que goza desta estrutura *Cooperativa* permite que os entes federados dialoguem e desempenhem funções conjugadas e distintas com vistas a governar e autogovernar-se. As decisões e as competências são corroboradas, a autonomia e a isonomia dos entes são garantidas, e o atendimento às especificidades é dialogado para que se consiga uma melhor solução para as demandas nacionais, regionais e locais.

Ao analisar historicamente as estruturas organizativas da federação nacional, Araújo (2010), considerando essas três matrizes que deliberam sobre a organização administrativa da relação intergovernamental entre os entes federais, afirma que é possível encontrarmos no Estado brasileiro duas matrizes de federalismo, neste caso, o Centrípeto e Centrífugo, desde sua instituição, em 1891, de forma

simultânea ou não, como ocorreu nos períodos ditatoriais ou nos momentos de maior abertura administrativa.

Entretanto, esse autor afirma que a terceira matriz, a de *cooperação*, está presente na CF de 1988:

Os fundamentos gerais da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 estão ancorados no federalismo cooperativo, cuja intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, Estado ou cidade em que habitam. Desse modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia (ARAÚJO, 2010, p.755).

No Brasil, esses princípios de compartilhamento de poder e de autonomia administrativa, que são inerentes a uma nação que defende este modelo organizacional de cunho cooperativo participativo, podem ser visualizados desde a primeira Constituição Federal, em 1824, e se desdobrarão nas constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, mas, de fato, essa forma será mais consubstancial na CF de 1988, a sétima CF, quando manifesta e define, em seu artigo, 1º que:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político (BRASIL, 1998).

Vemos uma peculiaridade no federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988. É que nesse formato organizativo os Municípios passarão a compor juridicamente como membros subnacionais integrantes desta federação. Santos e Andrade (2012, p.26) afirmam que “a República elegeu o sistema trinário, elencando formalmente a União, Estados e Municípios como entes federativos, contudo, com algumas diferenças de ordem material entre eles”.

Esse modelo organizacional será ainda reforçado no art. 18, quando de forma sistemática alude a este formato político-administrativo, definindo quem são os entes que compõem a cadeia federativa. O referido artigo enfatiza que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”³⁴ (BRASIL, 2008, p.25).

Todavia, concordamos com Zimmermann (2002, p.60), que, ao analisar o modelo cooperativo de federalismo instaurado no Brasil, afirma que esse formato “tornou o Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos”, pois as ações dos demais entes da federação, em especial os Estados, assumem uma postura gerencial que coaduna com a postura da União, isto é,

Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos restaria daquilo que poderíamos verdadeiramente conceber como uma Federação (ZIMMERMANN, 2002, p.60).

O artigo 23 da CF de 1988 discorre, ainda, nessa mesma direção ao promover o formato estrutural do princípio político-administrativo do Estado, que, entre outras coisas, define a cooperação e a “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Esse artigo constitucional delibera sobre quais são os eixos de atuação que os entes federados devem exercer em comum acordo, reforçando a relação federativa de *descentralização de poder*.

Nesse aspecto da descentralização e considerando as nuances históricas da federação nacional, Araújo afirma que

a descentralização desde muito cedo foi assumindo caráter de contornos federalistas e depois de caráter municipalistas. Adotou-se, assim, como ideia corrente a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização (2010, p.393).

No geral, referimo-nos a esses aspectos como componentes essenciais de qualquer federação.

Por fim, mas também com sua importância constitucional, o artigo 60 § 4º, que proíbe quaisquer deliberações de emendas constitucionais sobre a temática quando diz: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – A forma federativa de Estado”. Destacamos que, nesse artigo, fica evidente que o amoldamento da administração territorial no País é blindado constitucionalmente, evitando, assim, qualquer tentativa de remodelamento pelos

³⁴ Texto já com as alterações da EC nº 15/96.

poderes constituídos, o que se configura em Cláusula Pétrea³⁵ (BRASIL, 2008, p.59).

Considerando os vários aspectos do federalismo espraído pela Constituição Federal (1988) da República Federativa do Brasil e os embates teórico-metodológicos que defendem ou questionam a condução das políticas públicas, conforme já apontado, quanto aos tipos de federalismos comumente presentes na organização política gerencial do País, concordamos com Tavares:

O federalismo cooperativo de viés democrático se propõe exatamente a minimizar estes desvios, por meio da elaboração, proposição e da implantação descentralizada das políticas, buscando a participação coordenada e cooperativa de todos os entes federados interessados. Assim, o planejamento geral, que requer uma visão global do todo, compete à União e a implantação das políticas fica a cargo do membro federado, com o apoio técnico, administrativo e financeiro dos outros entes (2009, p.32).

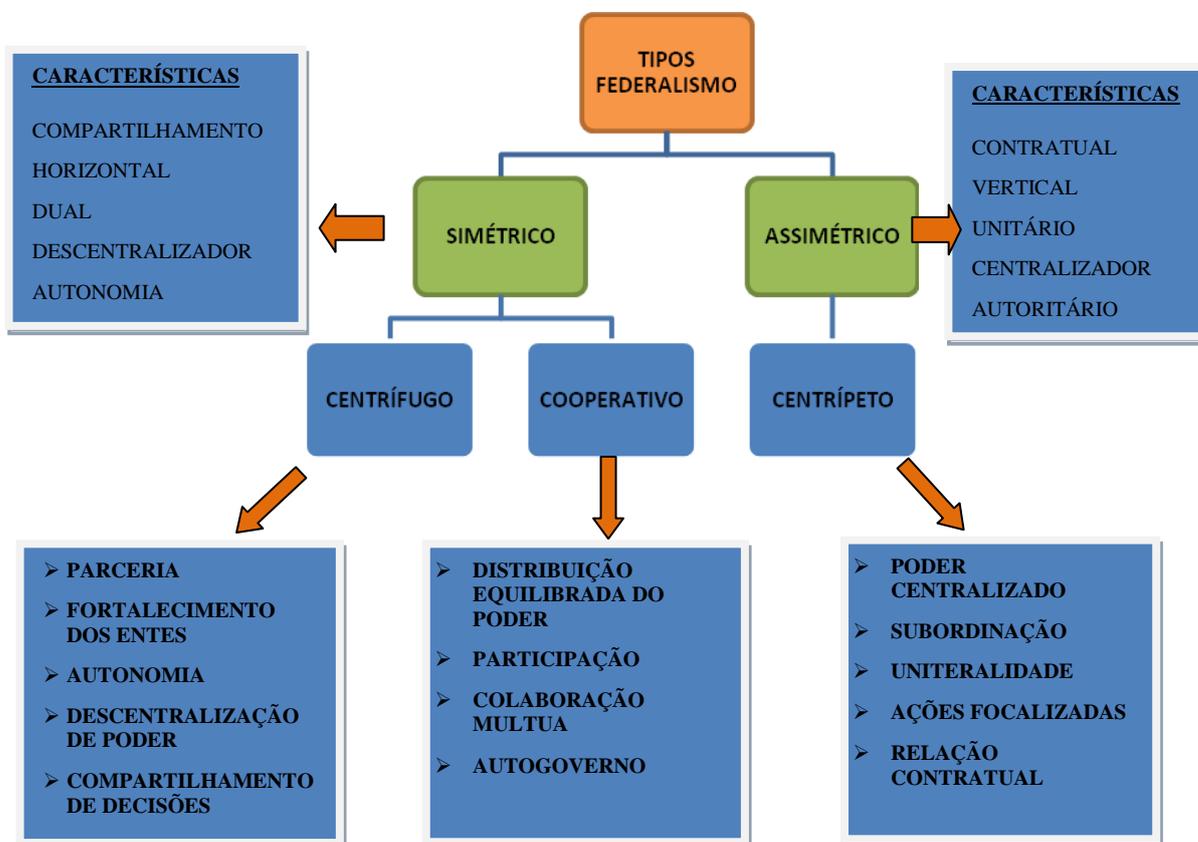
Entretanto, mesmo que se proponha essa forma de cooperação comum na Carta Magna, a ausência de definições normativas complementares que promovam o estabelecimento e o fortalecimento das relações de cooperação, permitindo melhor distribuição de competências, faz “com que o federalismo brasileiro passe a ser mais um instituto promotor dos desequilíbrios regionais, das desigualdades na aplicação de recursos do que promotor da equidade” (CASSINI, 2011, p.07).

Nesse aspecto, considerando os vários tipos, padrões e formas de federalismos, adotamos, para o desenvolvimento crítico deste texto acadêmico, o modelo de *federalismo cooperativo*, destacando que as aparências constitucionais vinculam este modelo de gestão do Estado nacional e deliberam pela concretude e pela combinação de competências e cooperação comuns entre os entes federados e que estas possam ter concretudes efetivas nas políticas educacionais.

Para fins de fixação daquilo que abordamos nos subitens deste capítulo e visando, sobretudo, a uma melhor visualização macro desta organicidade estatal nos moldes do federalismo, apresentamos um esquema didático no organograma a seguir, no qual se pode ver uma síntese daquilo que já se discutiu neste trabalho acerca do modelo federalista e suas nuances.

³⁵ Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais (SENADO FEDERAL). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea>. Acesso: 12/03/2016.

Figura 3 – SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS DOS TIPOS DE FEDERALISMOS



Fonte: Abrúcio (2005); Horta (2002); Almeida (2014) e Cury (2002) – organização do autor

As nuances do sistema federativo são complexas e demarcam os encaminhamentos políticos que deliberam por sua definição, enquanto forma de Estado. A organização do Estado brasileiro é uma república federativa, seu sistema é o presidencialismo, e a federação demarca a forma do Estado soberano, conforme preconiza o Art. 1º da Constituição Federal de 1988.

Nesse aspecto, o modelo de federalismo adotado desde a constituição nacional de 1891³⁶ e que se mantém nos dias atuais, embora apresentando fases que ora delibera por maior autonomia entre os entes partícipes da federação e ora por uma centralização de poder no ente central, se caracteriza, em nome das forças políticas que o dirigem, na mescla de federalismo centrífugo, centrípeto ou cooperativo ou ainda na fusão dos vários modelos.

Essas nuances dos muitos tipos de federalismo se adequam de acordo com os interesses políticos que estão presentes nas disputas das oligarquias que se

³⁶ Ressaltamos que a Constituição de 1824 ainda foi no período Imperial.

alternam no comando do governo central. E essas formas de relacionamentos de poder, de um modo geral, influenciam na proposição ou no oferecimento de políticas públicas para os demais entes federativos em nome do atendimento das necessidades basilares da população, mas sempre com um nicho de negociação interessada.

As políticas educacionais brasileiras recentes representam essas facetas de um Estado multiforme. Ora descentraliza ou desconcentra, ora centraliza e recentraliza, de acordo com as demandas do mercado e das elites governantes. Essa é a lógica da contradição da estrutura estatal brasileira e de seu federalismo híbrido.

2.4 CONCENTRAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO/DESCONCENTRAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 traz em seu escopo um princípio de governo que propõe de forma sistemática uma transformação substancial no aspecto das relações entre os entes que compõem a federação brasileira. Esse princípio advoga em favor de uma relação político-administrativa, que, em termos práticos e, em especial, nas políticas públicas educacionais, se consubstancia em metamorfosear-se no trinômio concentração/descentralização/desconcentração.

Essa compreensão resulta na forma em que se dá a relação entre os entes federativos e suas participações efetivas na gestão do Estado como um todo. O trinômio ora defendido implica na forma como o governo central dialoga com os demais entes, pois ora delibera por uma atuação de concentração de poder, em que a União centraliza para si as competências e decisões sobre determinada situação; ora em descentralização, permitindo o compartilhamento de decisões políticas administrativas e econômicas com os demais membros da federação, ou, ainda, em uma mera desconcentração, na qual a União delibera e planeja dada política, verticalmente, e aos demais entes federativos cabe apenas cumprir o rito proposto.

Para uma maior clareza conceitual dos termos aqui pontuados (centralização, descentralização e desconcentração), definimos trabalhar os conceitos presentes na literatura, dialogando e relacionando acerca de como se apresentam efetivamente nas políticas públicas educacionais, em ações e programas propostos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/1996.

Embora tenhamos uma legislação que advoga em favor de maior descentralização administrativa e financeira das políticas sociais, fruto da agenda de exigências dos entes federativos regionais, destacando que essa proposta constitucional desse novo ordenamento jurídico vai reduzir a parte que cabia à União, permitindo uma partilha maior na receita tributária para Estados e Municípios, temos, no entanto, uma prática contínua, deliberada pelo governo central, pós CF 1988, de manutenção da centralização destas políticas nas estruturas do ente federal (MARIANO, 2012).

Estudos apontam que, em face dessa diminuição de poder político e financeiro, a União vai promover inúmeros “mecanismos de controle” e restrições que vão culminar com a retirada ou a diminuição da autonomia e “capacidade de gestão financeira das esferas do poder local”. Dentre esses mecanismos que permitem o refreamento da autonomia adquirida pelos entes regionais, estão: “Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, a Desvinculação das Receitas da União e o processo de renegociação das dívidas dos Estados e Municípios” (MARIANO, 2012, p.99).

Todos esses mecanismos são arquitetados com vistas à manutenção do controle dos poderes no governo federal que, historicamente, desenvolveu um princípio administrativo centralizador (o Estado centrípeto), em que a União, fortalecida pelas oligarquias dominantes, especialmente na Primeira República, promoveu políticas que deliberam por uma administração que fortalece o centro e desfavorece os entes periféricos. Nesse aspecto, a centralização é o desequilíbrio contundente das relações intergovernamentais, em que prevalecem as “situações de subordinação política, técnica e financeira dos Estados e Municípios frente ao governo federal” (RIBEIRO, 2011, p.10).

Conceitualmente, o termo em análise, *Centralizar*, implica em concentrar poder e decisões numa mesma pessoa, órgão ou ente federativo. Na condição de poder público, centralizar implica que as decisões e atribuições do governo são de exclusiva competência do ente central, isto é, nele concentra-se a autoridade maior.

É nessa lógica que partes significativas das políticas educacionais são deliberadas e propostas pela União, embora haja a defesa de que essas são políticas que determinam por maior descentralização e horizontalidade no discurso

do Estado federal. Entretanto, a manutenção do poder decisório está alinhada aos interesses da força política e financeira nos domínios do ente central.

Ao consultarmos conceitualmente o termo *descentralização*, temos *a priori* que este é uma expressão que exprime a ideia de afastamento administrativo do centro para a periferia (ação centrífuga), consiste na organização de um sistema político e administrativo que delibera e enfatiza, entre outras coisas, a disseminação e o compartilhamento da autoridade e das competências do governo central entre todos os demais entes que compõem a estrutura administrativa de determinado sistema.

Destarte, o primado deste modelo administrativo estatal centraliza-se, necessariamente, pela transferência de atribuições e responsabilidades de um poder, antes centralizado, para diversas instâncias periféricas, no caso brasileiro, da União para os Estados e Municípios.

Almeida (2005, p.30) afirma que o termo *descentralização* “está longe de ter um significado preciso”. Para essa autora, a utilização deste termo no Brasil vem sendo empregada para apresentar ou expor práticas administrativas em nome da redução aquiescente do poder alocado no governo central ou da diminuição de sua importância diante dos demais entes federativos, nas funções de:

- a) deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais;
- b) transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou
- c) passagem de atribuições da área governamental para o setor privado e instituições públicas não estatal (ALMEIDA, 2005, p.30).

Em linhas gerais, o termo *descentralização* implica na compreensão conceitual e na forma como ele vem sendo trabalhado. Em alguns casos, considerando o exposto, a União empresta seu ideal de compartilhamento e transferência de poder e recursos financeiros para os membros subnacionais, em atitudes que, na prática centralizadora do ente central, que busca a diminuição das estruturas administrativas, implicam “na criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de Estados e Municípios” (ALMEIDA, 2005, p.30).

A agenda brasileira, nessa caminhada para promover uma estratégia que possibilitasse um maior equilíbrio do poder entre os entes federativos, sobre o discurso de descentralização, estava condicionada às exigências de (re)arranjos da economia nacional, por meio da reforma do Estado, requisitadas pelas ocorrências de reestruturação do capital nos países emergentes, frutos de acordos assumidos junto aos organismos internacionais que orientavam seus parceiros, a implementação, sobretudo, de políticas sociais que combinem com os ideários neoliberais, que no Brasil terá maior visibilidade nos mandatos dos governos na década de 1990.

Assim, com vistas a diminuir as ações governamentais em políticas públicas de cunho social, o Estado brasileiro, em reforma de seus aparatos administrativos, inicia um processo de transferências de responsabilidades aos demais membros federativos que vão assumir uma grande parcela de compromissos e atribuições em nome de uma pseudodescentralização. E essa transferência de responsabilidade vai surtir um efeito cascata no qual a transferência de responsabilidades não só ocorrerá “do nível federal para o estadual, mas também do federal para o municipal e do estadual para o municipal” (SILVA, 2014 p.91), uma espécie de municipalização de políticas.

A aplicabilidade da descentralização como um processo político-administrativo amplo pode inferir, segundo o que nos aponta Silva (2014), três tipos de dimensões. Essas dimensões apresentam características distintas ou podem se entrelaçar em sua funcionalidade, vejamos nos parágrafos seguintes.

A primeira é a chamada *descentralização administrativa*, que propõe, dentre os seus objetivos principais, maior relacionamento entre os membros federativos; aumento da eficiência das políticas públicas; melhor direcionamento dos recursos alocados para uma determinada ação ou programa em nome da eficácia da gestão pública; e transferência, por parte da União, de competências e partilha das decisões e funções específicas aos demais membros da federação. Nessa dimensão, os entes regionais exercem atribuições que emanam do centro, sendo a União quem vai deliberar sobre quais competências administrativas cada ente federativo vai assumir.

A segunda dimensão é a *descentralização política*, que objetiva promover, dentre outras coisas, a criação de mecanismos de participação política entre os

demais entes subnacionais, viabilizando, sobretudo, a transferência de competências e autonomia na deliberação de legislação relativa a seus interesses, inclusive, com a escolha de seus próprios governantes. Em certo aspecto, os membros subnacionais exercem competências próprias independente de emanar do poder central, e essas competências já estão previstas conforme os limites estabelecidos no texto constitucional.

A última dimensão analítica é a *descentralização econômica*. Parece-nos ser esse tipo complexo e exigir do ente central uma política que compartilhe, além dos poderes administrativos e políticos, os recursos do erário público federal dentro dos limites previsto constitucionalmente. Essa vertente implica em elaboração de legislação específica para atender a uma determinada demanda focalizada dos entes regionais, em que os valores alocados devem ser definidos quanto a sua fonte de origem e como serão discriminados para compor o orçamento do ente central e a forma de repasses aos demais.

As políticas educacionais, que atendem essa marca de descentralização no Brasil, podem ser conferidas se considerarmos os aspectos e as características das dimensões dos tipos de políticas descentralizantes, conforme apresentadas anteriormente. Nas últimas décadas, de forma marcante, podemos exemplificar as chamadas políticas de fundos para a educação, em que, para este momento, destacamos o Fundeb.

O Fundeb é uma política de fundo que abarca, em especial, o financiamento da Educação Básica e delibera que a União faça as devidas complementações aos estes subnacionais todas as vezes que estes não alcançarem os valores mínimos por estudantes definidos anualmente para investimento na qualidade da educação pública. Indica, inclusive, penalidades às autoridades, por crime de responsabilidade, caso tais valores não sejam repassados.

Para o Ministério da Educação, o Fundeb se constitui em um fundo especial, com características contábeis e que está ligado aos estados e ao Distrito Federal (num total de vinte e sete fundos). Os recursos desse fundo compreendem a soma de parte dos recursos que são provenientes dos “impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal” (MEC, 2014).

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica.

Para Pinto (2007), essa metodologia de repasses de recursos, considerando a capacidade de matrícula dos entes federados, já que essa deve ser ofertada pelos entes regionais, foi positiva, pois

o FUNDEB com maior impacto altera esse critério no que se refere àquela parcela do tributo que compõe este fundo, já que a distribuição se dava, no caso do FUNDEF, pela proporção de alunos matriculados no ensino fundamental regular da respectiva rede e, no caso do FUNDEB, pela matrícula na educação básica. Em termos concretos, essa mudança de critério significa que os Municípios com maior receita de ICMS tendem a transferir recursos para aqueles de menor receita. Entendemos como positivo este efeito “Robin Hood” (PINTO, 2007, p.882).

Destarte, sendo um fundo em vigor, o Fundeb permite aos entes federativos o exercício da descentralização econômica, uma vez que os valores dos investimentos a serem repassados consistem na contabilidade do número de matrículas na Educação Básica na rede de cada ente favorecido referente ao Censo Escolar do ano anterior. Nesse sentido, se consubstancia uma maior equalização de repasses, pois os entes mais pobres receberão maior repasse do ente estadual e federal, embora não signifique novo recurso, mas determina a aplicação mínima de forma simétrica dos percentuais de investimento, por estudantes, a este nível de ensino. Então, nessa perspectiva, o Fundeb é um bom exemplo de descentralização, por meio da política de fundo.

Como podemos ver, na arena da descentralização, os fundos de desenvolvimento e de financiamento são instrumentos importantes na implementação de políticas educacionais e na efetivação de práticas descentralizadoras destas políticas no território nacional. Considerando os aspectos anteriormente apontados acerca do caráter ambíguo de descentralização, em todas as suas interfaces, concordamos com Barroso quando afirma que:

a descentralização é um “espaço” muitas vezes sinuoso e acidentado, que implica “tempo” (duração) para ser percorrido e que não constitui um fim em si mesmo, mas antes um meio para atingirmos determinados objectivos. [...] A descentralização se faz

“descentralizando”, isto é conquistando a autonomia e exercendo localmente o poder. [...] [Por isso, é necessário entender que] a descentralização não é um processo linear, [mas] que admite múltiplas variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações (1996, p.11).

Então, o que subscreve a assertiva reforça a necessidade de um maior entendimento teórico de seus conceitos, por parte daqueles que elaboram as políticas e seus desdobramentos, pois não se faz política pública descentralizadora por Decreto, vertical e unilateralmente, como se tem visto no País. Descentralizar se configura como um processo contínuo que exige o imbricamento de todos os órgãos ou entes envolvidos numa construção processual, coletiva e emancipatória.

Destacamos, entretanto, que essa forma de exercer tais práticas nas políticas públicas, em nome da descentralização, mostra também sua contradição, pois, assim como pode ser um instrumento que equaliza as diferenças regionais e garante maior redistribuição de recursos e compartilhamento de poder entre todos os entes, também pode ser utilizado para a manutenção e o controle do poder no ente central, isto é, descentralizar para além da distribuição do poder pode se configurar em um instrumento que corrobora na manutenção do poder no ente central.

Sendo um fórum de negociações no qual os diversos entes disputam interesses que advogam em maior autonomia política e financeira, concordamos com Barroso (1996) que

“Descentralização” é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do “local”, um lugar de negociação/ uma instância de poder/ e um centro de decisão. (BARROSO, 1996, p.11).

Outro termo que exige um olhar minucioso e detalhado sobre suas características conceituais e sua forma de execução pelo governo central é o de desconcentração. Esse termo se resume a uma ação em que o Estado transmite determinados poderes de decisão a representantes ou órgãos locais, isto é, consiste na “distribuição interna de competência do Estado ou de outra pessoa de direito público vinculado diretamente à sua estruturada hierárquica” (TAVEIRA, 2011, p.238), sem, entretanto, prejudicar sua competência.

Sanches (1999, p.04) destaca que esse termo não pode ser confundido com descentralização, pois “A desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o

objetivo de acelerar a prestação do serviço”, isto é, embora pareça ser um termo que indique um repasse de autoridade e demanda para o outro órgão, o centro permanece no controle das ações, uma vez que “na desconcentração o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente” (SANCHES, 1999, p.04).

Corroborando com as assertivas de Sanches (1999), Di Pietro (2001, p.342) vai nos brindar com uma afirmação de que na desconcentração a relação existente é de “uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros”, pois, embora o órgão que assume a demanda proposta adquira responsabilidades na execução e na efetivação da demanda operacional, ele deverá, entretanto, se submeter às decisões e ao controle administrativo do ente desconcentrador.

Para essa autora, desconcentrar tem um “intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho” (DI PIETRO, 2001, p.342), não implicando em autonomia ou na horizontalidade das decisões, mas em manutenção da hierarquia.

Em linhas gerais, podemos inferir que desconcentrar implica, por parte do ente que descentraliza, a distribuição de responsabilidades e de tarefas; e da parte do ente que recebe os repasses destas tarefas e atribuições é, unicamente, fazer cumprir os ritos apresentados, não podendo promover ou ajustar tais empreitadas considerando sua necessidade ou interesses próprios.

Sobre esse argumento de otimizar, democratizar e garantir a autonomia dos entes regionais conforme defende a LDB, é que as legislações educacionais pós-LDB serão direcionadas e programadas no tocante a atender a lógica da *descentralização e desconcentração*, que se configura na transferência de responsabilidades e competências entre os entes federados.

Esse princípio será evidenciado, na educação fundamental, por exemplo, em que este nível de ensino, após a legislação específica de financiamento, Fundef (fundo contábil³⁷ composto de uma gama de impostos dos Estados e Municípios),

³⁷ Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO).

será repassado para a esfera municipal, sob a alcunha de municipalização³⁸, em especial, a municipalização do ensino fundamental.

Nesse aspecto, Figueiredo ratifica, ainda, considerando esta perspectiva da centralidade do fundo para o Ensino Fundamental, que

O FUNDEF viabiliza a implementação da política de redução dos objetivos educacionais restritos ao Ensino Fundamental regular “minimilista”, em prejuízo dos demais níveis e modalidades, além de estimular o setor privado a agir na educação pública, realizando uma política que acaba subtraindo os recursos orçamentários para educação, a partir da devolução insuficiente de verbas para os Estados e Municípios (2005, p.08).

Desse modo, o governo federal transfere as responsabilidades da educação de nível fundamental aos Municípios, e estes, por sua vez, receberiam complementação (neste caso, é mais uma devolução dos recursos) financeira e a orientação técnica, na lógica da função distributiva da União e do Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino, ações já previstas desde a Constituição Federal de 1988 (art. 211, § 1º).

No entanto, embora se tenha nesse processo de efetivação de políticas de financiamento algumas ações específicas ou pontuais, por parte da União, em especial para estados do Norte e do Nordeste, nos anos de 1980, isso não aconteceu de forma concreta e universalizada para todos os entes no País. (ADRIÃO, 2008; ARELARO, 1999; GUTIERRES & GEMAQUE, 2009).

A efetivação da municipalização da educação pública (ensino fundamental) nos anos 1990 se constitui num processo autoritário, embora esse processo municipalista exigisse a adesão “voluntária” do ente municipal. Se considerarmos as especificidades regionais e locais e as condições econômicas dos Municípios brasileiros, esse repasse de responsabilidade se configurou como um descompromisso assumido da União com o ensino fundamental, uma vez que estes Municípios, na sua grande maioria, pobres, não têm capacidade financeira de arcar com os custos mínimos para a manutenção dos investimentos educacionais (salários, material didático, pedagógico, rede física, formação dos professores etc.).

O discurso governamental, no entanto, é de democratização do acesso e de descentralização de responsabilidades e de recursos financeiros, mas essa atitude

³⁸ Esse Fundo, regulamentado pela Lei 9424/96, por conseguinte, se constituirá, a partir de 1998, no mais forte instrumento de municipalização do ensino no Brasil, provocando nova dinâmica e funcionalidade à educação municipal (CUNHA, 2009, p.26).

municipalista não permitiu uma descentralização de fato, mas a desconcentração e a desobrigação de encargos do governo federal.

E, ainda corroborando com essa ideia, conforme as contribuições de Oliveira, de que a descentralização tem por finalidade redimensionar o papel do Estado, podemos afirmar então que:

O conceito de descentralização, quando articulado à globalização e à referência do local, como novo centro de poder, ajuda a compreender que, no processo de expansão capitalista, a descentralização contempla características políticas que redimensionam o papel do Estado nacional, enfraquecendo-o especialmente no seu papel social, em conformidade com o ideário neoliberal, em cujas bases se encontram o comprometimento da capacidade de financiamento do poder público (ajuste fiscal) e de garantia da educação como um direito, colocando-a como uma mercadoria a ser comercializada pelo mercado (OLIVEIRA, 2005, p.43).

O que se tem na realidade é a desconcentração de responsabilidades tutelada pelo poder central (União), sem que haja uma redistribuição de poder decisório compartilhado ou igualitário, considerando que é parte de uma estratégia de desburocratização do aparelho estatal promovido pela Reforma do Estado, representando uma redefinição e uma redistribuição superficial e ilusória de competências e de autonomia, pois o controle e a gestão dos processos decisórios permanecem centralizados pelo governo central em detrimento da autonomia dos demais entes.

Nesse aspecto, desconcentram-se as políticas já elaboradas, mas o controle, a regulação fica sob a tutela do ente central. Tal afirmativa vai ser confirmada na assertiva de Luck, quando afirma:

em muitos casos, pratica-se muito a desconcentração, do que propriamente a descentralização, isto é, realiza-se a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, controle na prestação de contas e a subordinação administrativa [...] aos poderes centrais, em vez de delegação de poderes de autogestão e autodeterminação na gestão dos processos necessários para a realização das políticas educacionais (2000, p.19).

Nesse sentido, tais premissas nos levam à aproximação de que em muitos aspectos as políticas educacionais desenvolvidas no País, pós-Constituição Federal de 1988, não se configuram em descentralização, como propalado pelo governo central, mas em uma desconcentração velada, pois a gestão das políticas, ora

desenvolvida, se caracteriza como uma ação que fortalece o ente central de uma descentralização de poder, em nome de uma relação federativa que se configura mais como uma desconcentração financeira e administrativa focalizada e verticalizada, mantendo no governo do centro o controle, as decisões e a regulação das políticas.

2.5 AUTONOMIA: CONCESSÃO OU CONQUISTA?

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podendo ser autônomo em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram. (BARROSO, 1996)

Não podemos deixar de analisar as relações inerentes entre os membros da federação brasileira, sem entender o princípio de autonomia e suas implicações para o fortalecimento e a manutenção do caráter cooperativo dessas relações, uma vez que a autonomia é a base fundante para sustentação dessa relação federalista.

Para a compreensão sobre este termo, partimos do indicativo de que, etimologicamente, autonomia significa: autogoverno, governar-se a si próprio ou, ainda, auto-organização e autoadministração. Deriva do termo grego *autonomia* (direito de reger-se por leis próprias), significando, também, segundo Quintiliano (2012, p.103) “o poder do Estado-membro no Estado federativo”.

Ao transpormos esses significados para a questão dos entes federativos, podemos afirmar, então, que um ente goza de direito e independência para se autogestar, política e/ou administrativamente, autogovernar e gerir suas próprias leis. Por conseguinte, podemos afirmar que essas ações (autogovernar, autoadministrar e auto-organizar) demandam competências próprias. Entretanto, isso também pode significar independência e autossuficiência financeira.

Para Barroso (2000, p.16), essas relações de autonomia primam pela compreensão de que a “autonomia é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais”.

Barroso (2000) destaca, ainda, que a autonomia implica em permitir que haja liberdade e capacidade para os sujeitos ou as organizações tomarem decisões. Entretanto, a autonomia é também “um campo de forças” que resulta em “confluências de várias lógicas e interesses”. Nesse sentido, precisa ser cultivada para ser mantida equilibrada, considerando os confrontos e as muitas influências existentes, sejam de políticas governamentais, sejam de ações administrativas ou de ações de organismos sociais e multinacionais.

No âmbito do direito constitucional, autonomia “é a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos” (HORTA, 2002. p.363). Entendemos também como um conceito que caracteriza o regime federativo, como o “elemento caracterizador do Estado-Membro de um Estado Federal” (HORTA, 2002. p.363).

Compreendermos que as bases da relação autônoma entre os entes federados é de significativa importância, uma vez que têm implicações sobre o entendimento e os rebatimentos nas políticas públicas sociais e educacionais no País, pois pressupõe a partilha de competências administrativas, tributárias, legislativas e sociopolíticas sem a tutela ou o controle do ente central, salvaguardando, nesta relação, os aspectos e as características basilares da soberania da federação.

A CF de 1988 delibera sobre a autonomia que perpassa as relações entre os entes federados quando demarca nos artigos 20, 21, 22, 23 e 24 as competências atribuídas à União, nos artigos 25, 26, 27 e 28, que deliberam sobre as atribuições e competências dos Estados, e nos artigos 29 e 30, que trata especificamente do papel dos Municípios. Entretanto, é uma autonomia relativa, pois há poderes que são privativos da União, por exemplo, a legislação sobre as diretrizes e bases da educação nacional, conforme está previsto no inciso XXIV do artigo 22.

Tal autonomia, entretanto, é avaliada, por muitos autores, como sendo fragmentada e passível de diversas interpretações e incoerência com o conceito de autônomo, pois da autonomia derivam outros assuntos e conceitos intrínsecos como: competência, descentralização ou interdependência. Barroso (2000, p.21,

grifos nossos), entretanto, salienta que “não existe ‘*autonomia decretada*’, o que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam o compartilhamento dos poderes entre os diferentes níveis de administração”.

Destacamos, como fator negativo ao processo de estabelecimento de uma federação, em que os entes sub-regionais gozem de maior autonomia, a questão do financiamento, isto é, a concentração da maior parte dos recursos originados dos impostos arrecadados pelos entes federativos no controle da União.

Dentre os entes federativos, o que mais arrecada tributos e tem um maior lastro financeiro é a União. Dessa forma, os demais entes federados (Estados e Municípios) acabam por manter dependência financeira, o que lhes prejudica o caráter autônomo para viabilizar suas próprias políticas públicas. Isso torna contraditória a questão da autonomia, pois os demais entes federativos tornam-se submissos para garantir as somas financeiras para seu desenvolvimento, evidenciando a hierarquização entre os entes, que não deve haver em um regime federalista. Assim,

Sem recursos próprios, com encargos a cumprir, obrigado a ver-se a braços com pedidos de favores para o acatamento de seus interesses específicos, como poderia um Estado federado fazer-se independente do poder nacional, como poderia assegurar o cumprimento de sua autonomia? E se tem como única via pedir favores econômico-financeiros ao poder nacional, como se desvencilhar de seu correspectivo dever de a ele obedecer, com subordinação inconciliável com a autonomia? (ROCHA, 1996, p.186).

Entretanto, embora se tenha o arcabouço jurídico que determina, entre outras coisas, a relação entre os entes federativos que garanta a autonomia como princípio primário da federação, o sistema político ignora, na prática, tal deliberação. A autonomia apresenta-se, no sistema administrativo brasileiro, como necessária e essencial, pois é a partir dessa conquista de autogestão que se pode pensar efetivamente em um primado que se aparente com “descentralização” política.

Nesse sentido, quando o ente autônomo exercer seu poder de decisão e delibera por quaisquer questões, que são de sua competência, conforme os ritos jurídicos, ele mesmo propõe ações, buscando solucionar os problemas que venham a surgir no espaço geográfico de sua competência. Nesse sentido, um dos entrevistados desvela como se dá essa relação entre a União e os entes federativos nos programas educacionais atuais. Para ele,

a autonomia é aquela você pode escolher a cor que você quiser. Mas eu te dou vermelho, amarelo, o azul e verde, você pode escolher entre elas. Ah! mas eu quero o lilás, não, não, o lilás não, é o amarelo, azul e o verde. Entendeu? só que é uma autonomia controlada. (ENTREVISTADO 03)

A dificuldade de as unidades federativas (UF) exercerem suas competências plenas tem a ver com a inadequação e/ou com as distorções dos princípios da autonomia e da interdependência entre os entes federados, pois possibilita que a autonomia seja, por vezes, utilizada como uma forma de descentralização sem associação com a responsabilidade de cada ente, e a interdependência passa a ser usada com a pretensão de o governo federal ter uma imposição centralizadora e autoritária, uma força/poder que vai além do pacto federativo (ABRÚCIO, 2001).

Todos esses fatores, em análises, relacionados aos princípios constitutivos que articulam a organização administrativa do Estado nacional, em um regime federativo de fato, primam, sobretudo, na compreensão da estrutura governamental regida que permeia as nuances da colaboração entre aqueles entes que compõem a federação. Não se pode propalar sobre a funcionalidade da federação, no aspecto colaborativo, sem antes entender como se construíram o processo do arcabouço legal e os embates históricos que forjaram a federação brasileira.

Outrossim, concluímos que a compreensão das bases constitutivas do federalismo nacional e como se dão as relações que se estabelecem com o Plano de Ações Articuladas para efetivar o Regime de Colaboração são elementos primordiais na consecução dos objetivos propostos neste trabalho, pois é a partir da organização macro do Estado nacional que se espraia toda a organicidade político-administrativa da federação nacional de onde partem todas as proposições de políticas educacionais para os componentes do sistema federalista nacional.

Nesse sentido, considerando o referencial construído no decorrer deste capítulo sobre o federalismo e suas características basilares, nos propomos, a seguir, a uma discussão dos aspectos inerentes ao Regime de Colaboração e suas implicações e seus rebatimentos na relação entre a União, os Estados e os Municípios e como se efetiva, ou não, esse regime nas políticas públicas educacionais.

CAPÍTULO III

O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS E A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Uma análise conceitual do Regime de Colaboração, seus aportes teóricos e jurídicos e a efetivação, para além da teoria, na relação da política nacional para com os entes federativos, é necessária. Nesse sentido, compreendemos conceitualmente os princípios constitutivos da gestão pública e seus desdobramentos políticos, teóricos e práticos, na relação com os entes regionais. Essa gestão está estritamente ligada a uma maior funcionalidade prática do Regime de Colaboração que, em certo aspecto, efetiva o pacto federativo, conforme preconiza a CF de 1988.

Inicialmente, compreendemos que essa relação colaborativa e sua engrenagem administrativa deve funcionar de modo articulado dentro de uma totalidade ordenada, isto é, concatena-se como um conceito estreitamente ligado ao de princípio federativo, e não comporta relações hierárquicas entre as esferas do poder político e está calcado na ideia da relação entre iguais. Assim, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não há relação de subordinação, por se constituírem entes federados iguais, tal qual previsto na legislação que a fundamenta.

Dessa forma, a negociação coletiva, o compartilhamento de poder, a autonomia e as tomadas de decisões horizontalizadas podem ser encaradas como peças centrais na efetivação das relações que concretizam o Regime de Colaboração. A colaboração, nesse formato, passa a incorporar aspectos para além da mera execução, como muitas vezes temos vivenciado, assumindo, dessa forma, as práticas de participação na criação, na interposição decisória nos destinos das políticas e nas suas formas de materialização, além da tomada de posição concreta na sua execução por todas as unidades governamentais que compõem o sistema federativo (ABRÚCIO, 2010).

Nesse sentido, abordamos, neste capítulo, os fundamentos constitutivos do Regime de Colaboração entre os entes federados no campo da política educacional brasileira, a partir da Constituição de 1988 até o Plano de Ações Articuladas – PAR.

Fundamentamos a construção desta análise em Abrúcio (2010); Luce e Farenzena (2007); Araújo (2013); Werle (2006).

3.1 OS FUNDAMENTOS DO REGIME DE COLABORAÇÃO E O PRINCÍPIO FEDERATIVO

A questão do regime de colaboração diz respeito, basicamente, à centralização e descentralização dos poderes, União, Estados e Municípios, ou à autonomia relativa de cada um destes no trato com a coisa pública, neste caso, a educação. Não se trata apenas de uma questão educacional, mas de organização política do país, da institucionalização da democracia, do sistema federativo e suas oscilações para o poder centralizado. (CIAVATA, 2013).

A discussão sobre os princípios basilares que envolvem o conceito de Regime de Colaboração no sistema nacional e seu aparelhamento político-administrativo implica a necessidade da definição de um significado distinto desse termo, considerando sua intencionalidade organizativa e sua importância para a consecução da gestão do aparato estatal. Nesse sentido, com base nas contribuições da literatura consultada, expomos, em linhas gerais, o significado das duas palavras que compõem esse modelo administrativo, quais sejam: regime e colaboração.

Werle (2006, p.23), ao discorrer sobre essa temática, explica que o termo *regime* vem do latim *regimen*, que significa “ação de guiar, de governo, de direção”. E que esse termo diz respeito ao “modo de administrar, regra ou sistema, regulamento”. Em suma, essas definições do termo regime referem-se, em especial, a um esforço concentrado entre todos os membros de uma federação ou de governo na ação da gestão colaborativa, em que os princípios da descentralização de poder e de decisões, da autonomia política e administrativa, devem ser a mola motriz das relações institucionais.

As responsabilidades e as corresponsabilidades na direção da efetivação de um Regime Colaborativo, no atendimento às especificidades da Educação Básica, de modo que essas relações de interesses não sobrepujem as individualidades e considerem, sobretudo, as capacidades financeiras de cada ente, devem ser bem definidas, para não ferir a autonomia dos entes regionais e nem os tornar reféns das determinações do governo central, pois, para além de “simples transferência

administrativa e burocrática de responsabilidade, a corresponsabilidade significa uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades de cada esfera administrativa” (HAGUETE, 1989, p.27).

O modelo atual do Regime de Colaboração, se consideramos as definições do termo “regime”, é contraditório. As relações exercidas, especialmente pelo governo central, na elaboração de políticas educacionais, a partir da década de 1990, afetam os preceitos basilares da autonomia dos demais entes federativos, e o esforço comum que deveria ser implementado pelo conjunto dos membros partícipes da federação acaba por se resumir à simples execução dos planos e programas federais, via transferências aos membros regionais, em que os Municípios, nas principais políticas, são os mais penalizados.

Nesse sentido, como nos afirma Werle,

o regime de colaboração remete a um quadro de relacionamento em que se deva ter à frente a autonomia e não a subordinação, contrariando formas de imposição de decisões, inclusive a simples transferência de encargos no trato de questões comuns (2006, p.23).

Quanto ao segundo termo (colaboração), esse implica conceitualmente em “trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros [...] contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromisso e despesas comuns” (WERLE, 2006, p.23). Essa autora também argumenta que a colaboração implica, sobretudo, que todas as proposições e decisões tomadas sobre uma determinada política pública que implique no envolvimento dos entes federativos devam ser conjuntas e comuns, isto é, colaborar sugere a igualdade de competências e tomadas de decisões.

Nesse sentido, a autora define um conceito basilar do desenvolvimento do Regime de Colaboração, afirmando que este é:

O processo colaborativo que se constrói com envolvimento de todos, numa perspectiva democrática cidadã, cujas bases não se restringem a documentos formais, mas que compreende a importância de uma cultura de colaboração entre redes sistemas, entre executivo e legislativo municipal, entre órgãos normativos dos sistemas de ensino e de todos os envolvidos (WERLE, 2006, p.09).

Ao considerarmos essa corresponsabilidade na implementação de políticas públicas e a cumplicidade dos entes federativos na promoção de planos e programas educacionais comuns a cada ente, concordamos com Cassini (2011), quando assevera que a colaboração se configura como “um instituto obrigatório, não

vulnerável a uma ‘possível adesão’ e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e colaborativo das unidades subnacionais” (CASSINI, 2011, p.68).

Essa autora defende que, em um Estado no qual se proponha, em suas ações governativas, uma relação de colaboração, em que cada membro da federação seja coparticipante na promoção de políticas educacionais, deve ser um Estado que promova uma maior interação entre os entes federativos, proporcionando, sobretudo, a garantia de maior autonomia, sem o risco de fragilização do princípio que marca a gestão, neste caso, o princípio do Regime de Colaboração.

Assim, partimos do entendimento de que Regime de Colaboração pressupõe

compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a convencionar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia (PARENTE apud CAMINI, 2010, p.06).

Essa compreensão, de ações de compartilhamento comuns, difere da delegação de responsabilidades, pois ressalta os princípios democráticos da autonomia, da cooperação e da participação de cada ente da federação.

No aspecto do conceito e da ação prática entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o princípio da relação intergovernamental denominada Regime de Colaboração, fundamentada a partir do aporte teórico³⁹ utilizado para esta análise conceitual, configura-se como uma metodologia administrativa, na qual as relações vão para além de ações meramente formulativas ou propositivas, sobrepondo-se os aspectos técnicos, ou, ainda, o Regime de Colaboração

integra o denominado federalismo de cooperação que tem por finalidade a divisão de poderes de modo equilibrado entre a União e os Estados, com a fixação de vínculos para o trabalho em comum na distribuição das diversas competências concorrentes e habituais (LUDWING et al., 2013, p.10).

Vale destacarmos que o Regime de Colaboração tem sido assunto recorrente dentre as análises de alguns estudos⁴⁰ das políticas públicas educacionais estabelecidas nas últimas décadas em nosso país. Ao discutirmos essa pauta, não

³⁹ Art. 211 da Constituição Federal de 1988.

⁴⁰ Destaque para os estudos de Flávia Werle, Sistema municipal de ensino e Regime de colaboração (2006); Marisa Duarte, Relações intergovernamentais e Regime de colaboração (2001); Carlos Abicalil, O Regime de Colaboração na promoção da educação (2003); Fernando Abrúcio, A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período de FHC e os desafios do governo Lula (2005) entre outros.

podemos desconsiderar os desafios que as políticas educacionais têm enfrentado, em especial, por não se ter um Regime de Colaboração realmente regulamentado para viabilizar e efetivar melhorias na qualidade da educação nacional. Araújo (2014, p.61) corrobora essa premissa quando destaca que decorridas “quase três décadas de vigência do modelo federativo, promulgado em 1988, não foram suficientes para que as regras de repartição de recursos e responsabilidades fossem devidamente regulamentadas”.

Esses ideários da colaboração vão ser proposição equânime na legislação magna e nas suas derivações que formatarão e deliberarão sobre a Educação Básica no País, com destaque para a tentativa de efetivação da autonomia nos diferentes níveis e instâncias da organização administrativa pública e a garantia da participação dos sistemas de ensino na elaboração, execução e acompanhamentos da manutenção e do desenvolvimento da educação pública e gratuita.

Dessa forma, o Regime de Colaboração consiste em uma “cultura de relacionamento a ser incrementada em todos os níveis de ensino e em todas as instâncias políticas” (WERLE, 2006, p.09), isto é, se consubstancia como um princípio relacional que compartilha competências política, técnica e financeira na consecução de políticas de cunho nacional, cujo objetivo é assegurar os direitos básicos da sociedade, sem afetar a autonomia dos entes federados.

Vemos, no entanto, que, na prática, tal efetivação do princípio colaborativo não se dá de forma equânime, gerando uma sensação de fracasso ao governo central, que, por sua vez, formulará ações pontuais e alternativas diversas que possibilitem resgatar o princípio básico da fórmula prevista na Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Tal percepção será defendida por Abrúcio (2010), que, em estudo recente, constata tais dificuldades. Esse autor destaca que:

A sensação de fracasso do regime de colaboração incitou o governo federal a pensar em alternativas para o problema. Dois tipos de ação aconteceram. Um deles foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos dos dois últimos presidentes (FHC e Lula), com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades (ABRÚCIO, 2010, p.62).

A relação estabelecida entre os entes federativos, desde a CF/1988, com vistas a possibilitar maior integração regional e promover melhorias para a Educação

Básica no País, toma rumos que fogem ao controle do ente central. Embora a legislação nacional defina as orientações das políticas educacionais, fundamentada em um Regime de Colaboração, sua praticidade se efetiva por meio de planos e programas focalizados, indo, nesse sentido, na contramão das proposições legais.

Vale destacarmos que ainda se mostra frágil a legislação que delibera sobre maior efetivação do Regime de Colaboração, no que diz respeito à forma de condução administrativa, entre os entes federativos, das políticas que efetivamente promovam a responsabilização e o comprometimento conjunto e a melhoria da qualidade do ensino ofertado na Educação Básica.

Nesse aspecto, concordamos com Fernandes (2013, p.19) quando afirma que, “enquanto o regime de colaboração para a educação não for regulamentado por meio de Lei complementar, a colaboração entre União, Estados e Municípios terá dificuldades para ser efetivada”.

Corroborando com essa compreensão Ganzeli (2012), quando assevera que,

paradoxalmente, apesar de sua importância, o regime de colaboração não foi regulamentado, gerando entraves na complexa engenharia político institucional da federação, comportando Estados e Municípios que dependem dos repasses, comprometendo a sua autonomia (2012, p.04).

Para este autor, a “ausência de regulamentação do regime de colaboração exige a construção de pactos entre os entes federados, atendendo a demandas conjunturais, ampliando a complexidade do processo político-institucional” (GANZELI, 2012, p.04).

Essas incertezas administrativas e a assunção de responsabilidades na promoção de programas nos domínios da União descaracterizam o princípio basilar do Regime de Colaboração, inviabilizando ações educacionais concretas e eficazes, criando conflitos entre os demais entes federativos, dificultando a atuação desses entes no atendimento ao que foi proposto como sendo suas responsabilidades na melhoria da qualidade da Educação Básica no País.

Para Araújo e Oliveira (1998), devido à não efetivação concreta de um Regime de Colaboração que atenda a Educação Básica no País, os entes da federação atuam de acordo com seus interesses, e assim:

as três instâncias da Federação podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não) atuar. Resultado: não existe uma instância do

poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental aos municípios. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (ARAÚJO e OLIVEIRA, 1998, p.24).

Destarte, considerando essa falta de clareza e a não efetivação do Regime Colaborativo, temos a implementação de políticas focais propostas no sistema educacional federal que se espraiam para os demais entes, e estes, por sua vez, desenvolvem seus papéis autonomamente, em nome de uma pseudocolaboração. Sendo assim, “no caso da educação básica, temos uma *torre de Babel*, protegida sobre o conceito politicamente conveniente de regime de colaboração” (ARAÚJO e OLIVEIRA, 1998, p.24, grifos nossos).

Considerando o que já foi exposto neste texto, nos propomos a analisar como o Regime de Colaboração se efetiva nas políticas educacionais nacionais após a Constituição Federal de 1988, com ênfase para o Plano de Ações Articuladas, o que será feito no tópico seguinte.

3.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AO PAR

As diretrizes para as políticas públicas educacionais no País atendem às proposições presentes na reforma do Estado dos anos 1990. Essa reforma apresentava vários focos de interesse, principalmente dos organismos multilaterais de financiamento e dos países centrais do capitalismo, sob a égide dos Estados Unidos que, sendo o detentor de grande parte do capital financeiro mundializado e seguindo os rumos da euforia e do “fetiche da globalização”, amplia sua fronteira de domínio em territórios que se apresentam como importantes para a manutenção do império capitalista, “pois é do Estado americano que partem os mais importantes impulsos em direção às outras partes do mundo” (LIMA, 2007, p.44).

Com a implementação da reforma estatal, as discussões que se evidenciaram acirradamente sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), pós-Constituição de 1988, dão conta das manifestações de interesses escusos (interesses das oligarquias e da elite capitalista dominante), que se evidenciaram no parlamento brasileiro nas definições de políticas educacionais para o País. E é nesta lógica de minimização do Estado para com as políticas sociais que a LDB – Lei 9.394/1996 foi modelada e/ou adequada à nova face estatal neoliberal (FARIAS, 2010).

Uma das primeiras medidas, na direção da efetivação dos ajustes do Estado brasileiro, se evidencia pela criação, em 1995, do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, editado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, ministério este criado, exclusivamente, para comandar as mudanças necessárias à concretização contumaz dos intentos reformistas. Em razão disso, a reforma do aparelho do Estado vai ser realizada com a finalidade de atender às exigências desse novo estágio do sistema capitalista que, em crise estrutural, modifica os sistemas nacionais para se reerguer, se fortalecer e se manter no controle do comando das políticas que regem e regulam a economia mundial (FARIAS, 2010).

O plano reformista (PDRAE) passou a orientar todas as medidas e ações das políticas governamentais que, a partir de então, seriam implementadas no País, pois definiu os objetivos principais e estabeleceu critérios, diretrizes e metas a serem alcançadas pela máquina estatal.

Dentre as principais medidas estabelecidas, podemos destacar algumas que são assinaladas por Gandini e Riscal (2002). Para essas autoras, essa redefinição do papel do Estado nacional fez com que este passasse a ser regulador do desenvolvimento econômico e social, não atuando, portanto, na promoção de bens e serviços para a sociedade, como antes; isto é, não mais um Estado intervencionista⁴¹ como promotor de políticas públicas, mas sim um Estado intervencionista como regulador e executor destas políticas.

Nesse sentido, era necessário um Estado eficiente, competitivo, forte e máximo, isto é, um estado regulador diante das exigências de se aperfeiçoar na atuação dos vários campos e setores do mercado globalizado, visando resultados significativos imediatos. Da mesma forma, contraditoriamente, a defesa de minimização do Estado no oferecimento de políticas sociais e assistenciais às camadas populares mais pobres também não podiam deixar de acontecer.

Os encaminhamentos seguiriam, então, para a lógica da eficácia da gestão pública, isto é, propõem-se mudanças significativas, na operacionalização da

⁴¹ Explicitando alguns conceitos sobre Estado intervencionista, o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos (IUPERJ) assim entende e define o termo: “O termo Estado intervencionista é um pouco global. Isso porque existe o Estado intervencionista como produtor, que age como uma empresa, o Estado intervencionista como Estado regulador, que regula a ação, e o Estado intervencionista que implementa políticas decididas pelo Legislativo”. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 1º abr.2013.

administração estatal nacional, sob o discurso da desburocratização dos serviços oferecidos pelo Estado, em nome de uma gestão mais competitiva, com maiores resultados em menor tempo, em nome da eficiência (FARIAS, 2010).

Inicia-se, nesse contexto da reforma estatal, o processo de substituição da chamada *gestão burocrática*⁴² pela gestão gerencial. A gestão burocrática é considerada como lenta, tradicionalista, ultrapassada e emperrada, ou seja, os princípios neoliberais contestam e rejeitam esse modelo weberiano de administração.

No entendimento neoliberal, esse modelo de gestão burocrática é negativo, considerando que suas práticas negligenciam o interesse público, não promovem o alcance de resultados e é perdulária para com os recursos públicos, pois permite manobras e possibilidade de excessos (ARAGÃO, 1997).

Passa a ser adotado, então, o modelo da *gestão gerencial*, focado na eficiência e na competência, na otimização dos recursos econômicos e do tempo na produção, na descentralização administrativa, na lógica da produtividade mercadológica e na ênfase em resultados, isto é, nesse modelo, a ênfase é dada, necessariamente, nos resultados (fins) e não no processo (meios).

Na compreensão do governo, a assunção desse modelo de gestão permitiria, entre outras coisas, a descentralização das políticas e da gestão, um maior controle de qualidade dos serviços oferecidos à população, a terceirização dos serviços públicos essenciais, uma vez que, para eles, estas ações se apresentavam imprescindíveis para o remodelamento da máquina administrativa do Estado.

A redução do Estado como mantenedor das políticas sociais é notória, evidenciando-se nos governos de Fernando Collor de Mello, no período de 1990 a 1992, e Itamar Franco, de 1992 a 1994, mas foi determinante, principalmente, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, dois mandatos que aprofundaram a redução dos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, definindo novas leis e políticas que caminham na contramão do direito à educação, já definido no final dos anos 1980, como culminância do processo de redemocratização do Brasil.

⁴² Max Weber propôs a burocracia como sinônimo de organização eficiente por excelência. Para conseguir eficiência, a burocracia mostra, nos mínimos detalhes, como as coisas deverão ser feitas. O tipo ideal de burocracia seria um sistema racional, um instrumental que procura organizar de forma estável (invariável) e duradoura (constante) a cooperação humana (equipe de trabalho) para o atingimento de objetivos explícitos e formalizados (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Assistiram-se, no entanto, já no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), proposições de políticas para a educação em que a gestão é fundada no controle da União sobre os Municípios e Estados a partir de regulações que definem responsabilidades a cada ente, mas negam a participação dos Municípios na construção de projetos educacionais.

Na segunda gestão de Lula da Silva (2007-2010), as políticas para educação pública parecem seguir os mesmos rumos das políticas de educação praticadas pelo governo FHC. O Fundef, por exemplo, haja vista o término do prazo previsto na EC 14/1996, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, por meio da Emenda Constitucional 56/2006. Dessa forma, foi mantida a política de fundo contábil, no qual o número de estudantes matriculados é base de cálculo para a distribuição de recursos financeiros, sendo que sempre é considerado o número de matrículas do ano anterior (OLIVEIRA, 2009).

Para Saviani (2009), com o novo fundo não houve aumento proporcional de recursos, mas, ao contrário, houve diminuição dos valores e aumentos percentuais de contribuição de Estados e Municípios. Assim, o governo Lula da Silva foi marcado, no campo da educação, principalmente pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual, para a Educação Básica, foi criado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que define como uma das ações construir o Plano de Ações Articuladas.

As formulações e proposições acerca dos princípios colaborativos que fomentam as parcerias entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos dias atuais, têm seu marco definido na CF de 1988. A Constituição Federal, no artigo 18, estabelece o modelo estrutural de federação, em que, diferentemente de outros países, o formato do federalismo brasileiro inclui os Municípios e o Distrito Federal como membros ou entes federados, isto é, nessa forma federativa, existe a divisão do poder entre os vários entes do Estado (BRASIL, 1988).

A política social brasileira apresenta características e ideários que, no discurso, defendem a ação de colaboração entre os entes federativos, isto é, União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem propor e promover políticas públicas sociais que estabeleçam um Regime de Colaboração efetivo. Nesse aspecto, a

legislação nacional é objetiva, pois orienta e reforça que os entes federativos devem estar integrados na efetivação do Regime de Colaboração no território nacional.

Na legislação, os dispositivos que deliberam sobre a educação, que são de competência comum, conforme preceitua o artigo 23, inciso V, combinado com o *caput* do artigo 211, os quais estabelecem que os membros da federação devem “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” e organizar os seus sistemas de ensino com vistas a um Regime de Colaboração (BRASIL, 1988).

No que tange às políticas educacionais e sua relação com o sistema político gerencial implantado no País, também a Constituição Federal de 1988 propõe um sistema de colaboração entre os entes federados. Os artigos 208, 211 e 212 reforçam essa ideia quando mencionam que União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem organizar seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração. Esses artigos inclusive indicam uma previsão de investimentos oriundos das transferências para a manutenção da Educação Básica.

O *caput* do artigo 212 reitera essa prerrogativa de previsão orçamentária, ao determinar que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Esse princípio de gestão proposto na CF de 1988 sofrerá ajustes e adequações pela publicação da Ementa Constitucional 14/1996 (que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 e instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef) e da Emenda Constitucional 56/2006 (que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – Fundeb).

Tais adequações possibilitaram maior definição no papel dos entes federados que, na CF de 1988, não estava bem explícito. A Emenda Constitucional 14/1996 ratifica e executa seus intentos na Lei nº 9.424/1996 (que dispõe sobre o Fundef) e posteriormente a Ementa Constitucional 56/2006 (que cria o Fundeb e que será regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007), que define os procedimentos legais e sistemáticos de redistribuição do financiamento da educação, especialmente da Educação Básica, determinando e (re)definindo a relação de responsabilidade dos entes federados com esse nível de ensino.

A partir desse marco legal, a União passa a ter responsabilidade pelo sistema federal de ensino, assim como assume a assistência técnica e financeira a ser destinada aos entes federados, por meio dos programas elaborados **em parcerias** com os demais entes, com vistas a permitir a redução das desigualdades presentes entre as diversas regiões e melhorar a qualidade do ensino, exercendo a função redistributiva e supletiva, conforme determina o parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988:

A união organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

No parágrafo 4º, do artigo 211, a Constituição Federal dispõe que os entes federativos devem definir formas de colaboração para que assegurem a universalização do ensino obrigatório. Esse artigo constitucional (211) será ampliado em suas deliberações a partir das emendas Constitucionais 14/1996, 56/2006 e 59/2009, conforme já exposto anteriormente (BRASIL, 1988).

Os estados passaram a ser responsáveis, primordialmente, no nível da Educação Básica, pelo ensino médio e também pelo ensino fundamental. Já os municípios, responsáveis, essencialmente, pelo ensino fundamental e também pela educação infantil, definem as “formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988). Ressaltamos que o termo prioritariamente, presente nos § 2º e 3º do Art. 211 da CF, não é sinônimo de exclusivamente, isto é, no Regime de Colaboração, os entes federativos devem definir correlação de forças de modo a atender a oferta e a manutenção da educação de forma colaborativa.

Destacamos, ainda, que, embora para a União esteja definido como compromisso a manutenção do nível de ensino superior, deve promover sua participação colaborativa na Educação Básica, que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, ou seja, a União também é responsável pelo ensino obrigatório.

A implementação das políticas públicas educacionais, na década de 1990, vai ser evidenciada nas caracterizações específicas da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Na referida lei, temos a presença de um discurso teórico da

qualidade (art. 3º, inciso IX), da democratização, do acesso e da permanência (art., inciso I), além da defesa de obrigatoriedade do ensino fundamental (art. 5º). Entretanto, a ideologia mercadológica empresarial está fortemente presente nas metas e nos objetivos iniciais da lei (conforme disposto no art.1º, § 2º, no art. 3º, inciso V, e no art. 7).

A LDB – Lei 9.394/1996 destaca que deve haver uma maior integração entre os entes federativos e seus sistemas de ensino mediante o fortalecimento e a efetivação do Regime de Colaboração, em especial, quando afirma em seu artigo 8º que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º – Caberá a União a coordenação da política de educação, articulando os diferentes níveis do sistema e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais,

§ 2º – Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

Sobre isso, Muranaka e Minto (2007, p.50) comentam que o artigo 8º da LDB, em consonância com o § 1º, do art. 211 da CF de 1988,

reforça a incumbência da União de coordenar a política educacional. Dessa forma, o Ministério da Educação é concebido como um órgão centralizador, com competência normativa sobre os demais sistemas de ensino.

Notadamente, a definição do Regime de Colaboração ficou comprometida no documento legal da LDB, pois aborda temas importantes para a organização da educação nacional de maneira genérica e repete o texto constitucional.

Nessa mesma legislação sobre a Educação Básica, podemos verificar que as ações vinculadas às incumbências da União, no que diz respeito a competências e a propostas de diretrizes sobre a educação, estão sempre enfatizando que, embora seja de competências da União, tais proposições devem considerar a participação colaborativa dos demais entes federativos. O artigo 9º, inciso IV, da LDB, ratifica essa obrigatoriedade quando destaca que a União deve:

Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (BRASIL, 1996).

A União se apresenta, no bojo da legislação, com o compromisso de exercer, sistematicamente, na relação entre os entes federados, sua função redistributiva dos recursos (aporte financeiro) e de apoio ou assistência técnica especializada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com vistas a garantir Educação Básica de melhor qualidade. A LDB ratifica essa obrigatoriedade quando, no artigo 9º, inc. III, delibera que a União deve, entre outras coisas,

prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (BRASIL, 1996).

O pressuposto da função redistributiva da União para os demais entes federativos já havia sido estabelecido, na Constituição Federal de 1988, a qual ratifica que cabe a ela o exercício desta função em relação aos demais entes federativos quando exara no parágrafo 1º do artigo 211 que a União “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva [...] mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

A LDB também destaca que a União deve exercer a função de coordenação das políticas educacionais e, ainda, atender aos demais entes regionais com ações formativas que articulem seu papel de promotora de fomento, com vistas a primar pela qualidade da educação no território nacional. O parágrafo único do artigo 8º, da LDB, exara, nesse sentido, que

Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (BRASIL, 1996).

Concomitante a isso, a LDB, em seu artigo 75, considerando a necessidade de corrigir as disparidades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade na educação nacional, ratifica que “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (BRASIL, 1996).

Tais proposições também estão presentes no Plano Nacional de Educação de 2001, que foi instituído pela Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001 e que vigorou até 2014, e na Lei 13.005/2014. Essas leis também reforçam o princípio da relação colaborativa entre todos os entes federados, especialmente nas diretrizes da

Educação Básica, Educação de Jovens e Adultos, educação tecnológica e formação de professores e valorização do magistério. Como exemplo, podemos citar a meta 12 do PNE de 2001:

Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares (BRASIL, 2001).

Entretanto, a diretriz do PNE 2001, em que o Regime de Colaboração é citado de forma explícita, encontra-se na meta 19 da diretriz V, que versa sobre o Financiamento e Gestão. Essa meta propõe

aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE (BRASIL, PNE 2001-2011).

Ainda sobre essa diretriz (financiamento e gestão), o referido documento normativo assinala sobre a importância do “*aprimoramento contínuo do regime de colaboração*” e ressalta que o mesmo deve se dar, não somente entre os três entes federados, “mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais” (BRASIL, 2001).

Ao analisarmos a lei em questão, evidenciamos que, apesar de o PNE (2001-2011) citar e prever que o Regime de Colaboração careça de aprimoramento e que esse princípio colaborativo é de suma importância para o alcance das metas, a referida norma legal não menciona, em nenhuma de suas diretrizes, formas e propostas de que é preciso regulamentar o Regime Colaborativo, isto é, não dispõe de forma expressa acerca de quais são as responsabilidades da União e de cada ente federado. O tema Regime de Colaboração é citado de forma vaga e sem um aparato que possibilite a cobrança de sua regulamentação, bem como sem definição expressa das responsabilidades de cada esfera de governo, no que concerne à implementação das metas tratadas no seu escopo.

Podemos afirmar que o Plano Nacional de Educação (2001-2011) foi secundarizado, a partir de 2007, com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação, não servindo de base central para o planejamento e a implementação de

melhorias na educação e nem na garantia de promover, sistematicamente, o Regime de Colaboração, como pretendido em seu lançamento.

Evidenciamos, assim, uma contradição nesta proposta do Poder Executivo da União, pois o PNE, que ainda estava em vigor, não foi valorizado ou considerado no escopo jurídico e na promoção e na instituição do PDE, transformando-o em letra morta, em nome de uma política de governo, indo na contramão da legislação vigente (PNE) que, em quase todos seus aspectos, ainda não lograva os devidos êxitos nas metas e nos objetivos estabelecidos.

Destacamos, ainda, que, ao analisarmos o PNE 2014, este prevê, em seu artigo 7º, que os entes federados “atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014).

É nessa perspectiva colaborativa que as metas do PNE 2014, em especial a meta 1, estratégia 1.1, metas 15 e 1.16, estabelecem a necessidade de colaboração entre os entes federados, para o alcance dos objetivos do plano, na consecução de uma educação pública de qualidade, inclusive na implementação de política de formação qualitativa dos profissionais da educação.

Também no artigo 7º, em seu § 7º, o PNE 2001 expressamente cita que “o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios, dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2001). Esse plano assinala, em suas diretrizes, metas e objetivos, que o Estado deve:

Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE. Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, **através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários** (BRASIL, 2001, grifos nossos).

Vale destacarmos que os Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE estão em evidência desde 2009. Estados e Municípios se depararam com a problemática da falta de efetivação, de fato, do Regime de Colaboração previsto na constituição, uma vez que não foi regulamentado efetivamente. Os governos municipais e estaduais, dados os grandes problemas em obter cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo, passaram a criar mecanismos

para amenizar tal problema, dentre eles, os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ABRÚCIO, 2012).

Os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE) surgiram, em princípio, como uma demanda do Instituto Votorantim ao Todos pela Educação – TPE, em fevereiro de 2009. Em agosto daquele ano, surgiram os primeiros exemplos em doze municípios do Recôncavo Baiano (região do Estado da Bahia, próximo à capital Salvador), que, em seu envolvimento, contou com a participação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime⁴³, da Universidade Federal do Recôncavo Baiano, do MEC, do Todos pela Educação, dentre outros atores.

Além da Bahia, outros estados passaram a implantar os ADE, dentre eles: Maranhão, Pernambuco, São Paulo, Pará, Sergipe e Tocantins, envolvendo instituições como a Fundação Vale, o Instituto Natura e outros (NICOLETI, 2014).

Em setembro de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou a indicação da Comissão de Estudos para emitir Parecer e Resolução acerca dos ADE. Em setembro de 2011, a Câmara de Educação Básica do CNE, aprova o Parecer e Resolução dos ADE e, em novembro do mesmo ano, o MEC o homologa. Dessa forma, no dia 23 de janeiro de 2012, foi publicada a Resolução de número 1, no Diário Oficial da União, com a seguinte emenda: “Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação – ADE, como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação” (BRASIL, 2012).

Legalmente, o ADE foi proposto e tramitou em junho de 2010 como Projeto de Lei no congresso, de autoria do deputado Alex Canziani (PTB-PR), e posteriormente passou a fazer parte do Projeto de Lei do PNE 2014 constando em seu artigo 7º, parágrafo 7º.

O ADE pode ser entendido como um associativismo territorial que permite contrato ou aliança (formal ou informal) entre os governos de territórios próximos, vizinhos. O principal objetivo de um ADE

é desenvolver uma metodologia para apoiar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade

⁴³ A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/DF. Tem por missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social.

da Educação no âmbito local e promovendo o fortalecimento do Regime de Colaboração (ABRÚCIO, 2010, p.27).

Segundo a Resolução do CNE,

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.

Art. 2º O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico (BRASIL, 2012, p.02).

Cabe destacar, ainda, que, segundo o parecer encaminhado ao CNE, de autoria de Mozart Neves Ramos⁴⁴, para se implantar um arranjo, deve-se ter base nas notas atribuídas aos indicadores do PAR em suas quatro dimensões. Entretanto, a crítica a esse modelo de associativismo consiste no fato de que o mesmo pode ser um mecanismo que possibilite:

elementos determinantes no processo de crescente busca de hegemonia dos empresários organizados e na política de redefinição dos métodos de gestão das instituições públicas educacionais municipais, inserindo uma reconfiguração do regime de colaboração entre os entes federados e na organização dos sistemas de ensino (ARGOLLO e MOTTA, 2015, p.45).

Em outras palavras, o fortalecimento do Regime de Colaboração por meio de ADE, ao possibilitar a parceria público-privada, contribui para uma gestão educacional com forte matriz empresarial e permite a responsabilização compartilhada dos entes federados em financiar o desenvolvimento da Educação Básica, principalmente por parte da União e dos Estados, uma vez que há um forte processo de municipalização.

Outra questão que se coloca é o fato de esse novo tipo de colaboração ser pautado pelo controle e pela busca de resultados advindos do Ideb/PAR, uma vez que

O TPE elabora o ADE como uma metodologia de gestão em auxílio à progressão dos índices de aprendizagem dos estudantes, o IDEB, e,

⁴⁴ O presidente-executivo do Todos Pela Educação e membro do Conselho Nacional de Educação.

principalmente, referenciando-se no indicador de qualidade da gestão das instituições de ensino, no PAR, passa a influenciar nas quatro frentes previstas pelas metas e diretrizes da atual agenda educacional: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (ARGOLLO e MOTTA, 2015, p.50).

Isso evidencia que o uso dos indicadores educacionais para viabilizar a agenda empresarial do TPE na gestão educacional da Educação Básica se coaduna com o processo de reforma dos anos 1990 em curso no País.

Ao analisarmos o teor das discussões sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que estão presentes no livro *Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas*, podemos ter uma noção sobre os interesses estatais com esse novo macroprograma, lançado no afã do discurso político que efetivaria a aceleração do crescimento nacional na área educacional. Tal afirmativa é confirmada na introdução do livro, quando o Ministro da Educação à época, Fernando Haddad, afirma que “a educação é um caminho sólido para o Brasil crescer beneficiando todo o nosso povo. O PDE é um passo grandioso neste sentido” (MEC, 2008, p.03).

As propostas presentes nesse plano, apresentado festivamente à sociedade, em 2007, demonstram maior concentração de esforços das diferentes esferas administrativas com vistas a promover, sobretudo, o desenvolvimento da educação em todo o território nacional, via efetivação do Regime de Colaboração, em que a redução das desigualdades sociais e regionais atende aos interesses públicos na “equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade” (MEC, 2008, p.03).

Contraditoriamente, o teor do discurso hegemônico presente nos documentos que promovem o PDE pressupõe que este é “mais do que a tradução instrumental do *Plano Nacional de Educação*” e, ainda, que o PDE é

O plano do executivo, como conjunto de programas que visa, dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal (*PNE/2001*), mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (MEC, 2007, p.07, grifo nosso).

No que concerne aos princípios do Regime de Colaboração presentes no documento balizador desse programa, o texto do documento oficial salienta que:

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 (MEC, 2007, p.11).

Nessa mesma lógica de articular o desenvolvimento educacional no território nacional, a proposta prevê a fundamentação do plano em seis pilares. Dentre esses pilares, está contido o Regime de Colaboração que corresponde ao quarto pilar. A concepção geral do PDE está fundamentada, portanto, nos seguintes pilares:

- i) Visão sistêmica da educação;
- ii) Territorialidade;
- iii) Desenvolvimento;
- iv) *Regime de colaboração*;
- v) Responsabilização e
- vi) Mobilização social (MEC, 2007).

No aspecto da efetivação de ações que permitam uma maior distribuição de recursos aos entes regionais, com vistas à concretização plena do Regime de Colaboração, o PDE reconhece as limitações financeiras destes entes e salienta, portanto, que é preciso promover ações de transferências de recursos e apoio técnico àqueles sistemas educacionais sub-regionais de menor poder aquisitivo.

Destacamos que o texto organizador, que apresenta as metas do PDE, condiciona, no entanto, esses auxílios para os sistemas dos entes federativos à “capacidade de avançar com suas próprias forças” e à exigência no “cumprimento de um plano de trabalho”. Em outras palavras, o suporte técnico e financeiro que pode ser oferecido aos entes regionais, segundo o que destaca o MEC, está condicionado ao cumprimento das exigências propostas pelo governo federal.

Assim, o PDE estabelece o Regime de Colaboração no aspecto de auxílio técnico e financeiro quando enfatiza que:

O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionados à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro (MEC, 2007, p.40).

As prerrogativas condicionais obrigatórias para que os entes e seus sistemas de ensino mereçam os repasses auxiliares de fomento técnico e financeiro da União,

conforme propõe o texto balizador do PDE, destoam do conceito singular que o mesmo apresenta em seu escopo. Para o PDE, o Regime de Colaboração significa

compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia (MEC, 2007, p.10).

A nosso ver, o próprio governo federal não assimilou ainda o que seja, de fato, o Regime de Colaboração, pois, ao mesmo tempo em que defende partilha de competências políticas, técnicas e financeiras entre os entes federativos e a garantia da autonomia destes, impõe condições que, em certo aspecto, considerando as fragilidades financeiras presentes nos entes regionais, são quase que inexequíveis.

Em ato contínuo ao lançamento do PDE, o governo federal instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – PMCTE, por meio do Decreto 6.094/2007, que objetiva promover “programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da educação básica” (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, o MEC⁴⁵ destaca a importância desse plano para a política educacional quando assevera que o PMCTE

inaugura um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Trata-se de um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2010).

A proposta de efetivação do Regime de Colaboração nas ações relativas ao campo educacional é exarada logo na abertura do Decreto quando reitera que este “dispõe sobre a implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração” e será ratificada logo no artigo 1º, que salienta ser o PMCTE “uma conjugação dos esforços da União [...], atuando em regime de colaboração [...], em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007).

Embora o planejamento do PMCTE proponha uma ação colaborativa via alcance de metas e objetivos firmados no documento balizador, as ações e as

⁴⁵ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>

subações de interesse de todos os entes federativos, em nome de uma gestão compartilhada, estão centralizadas no governo central, isto é, as prerrogativas decisórias, de colaboração ou não, são de competência da União, cabendo aos demais membros federativos a assunção de responsabilidades, conforme os termos e contratos propostos, para serem credenciados às “benesses” do Ministério da Educação.

Esse pressuposto de colaboração entre os entes federados, cuja centralidade do poder está no governo federal, é destacado por Camini (2010). Essa autora, ao examinar como se efetiva nos programas propostos para atender minimamente o princípio colaborativo, afirma que

a adesão ao Plano de Metas Compromisso, [...] demonstra o poder da União na indução de políticas às instâncias subnacionais, orientando inclusive a inclusão e participação de outros setores na elaboração e implementação dos planos, assumindo forma de ação que se poderia caracterizar como **democracia consentida** (CAMINI, 2010, p.15, grifo nosso).

A obrigatoriedade da elaboração de um Plano de Ações Articuladas, conforme estabelece o PMCTE, faz referência à necessidade de possibilitar um diagnóstico sistemático e mais próximo da realidade de cada ente que aderiu ao plano, objetivando com isso a prestação de assistência, conforme previsto nos termos de convênios e cooperação. Os direcionamentos previstos sobre o princípio de atuação colaborativa ente os entes estão mantidos e reforçados no PAR.

Essa orientação pode ser mais bem explicitada nas linhas da legislação (Decreto 6.094), quando ratifica, na seção II, artigo 9º, parágrafo 2º, os quais se referem ao PAR, que “a partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007).

3.3 REGIME DE COLABORAÇÃO X GESTÃO EDUCACIONAL: COMPARTILHAMENTO DE PODER OU CONTRATO DE GESTÃO?

As diretrizes normativas implementadas nas políticas educacionais nos últimos anos no País, como podemos ver na subseção anterior, se alicerçam sobre o prisma do princípio colaborativo entre aqueles que compõem a federação nacional. Entretanto, embora se tenha a defesa de que as ações governamentais coletivas primem pela efetivação dos pressupostos que atendam a um pacto federativo eficaz

e, ainda, ações governamentais que corroborem com os interesses de uma educação pública que promova o acesso e a permanência dos estudantes com qualidade em todo o território brasileiro como um direito constitucional, na prática, não se consubstanciam de forma equânime.

Os princípios que se referem a um Estado nos moldes do federalismo cooperativo, no qual exista integração e corresponsabilidades na promoção e execução de políticas sociais e o Regime de Colaboração se efetiva concordantemente, não são comuns naquelas políticas que se implantam no País e que são promovidos pelo MEC nos últimos anos. Vemos que essas políticas acenam e se concretizam em um pacote de programas e planos verticalizados promovidos pelo governo central, em que o mote gerencial é mais uma transferência de responsabilidade do que compartilhamento de poder ou uma extração das prerrogativas dos entes de sua autonomia via contrato de gestão, que, aliás, é o arquétipo atual dessas políticas.

Nesse aspecto, compreendermos que essa lógica instalada na relação presente nas proposições promovidas pelo MEC é um passo importante na direção de responder a indagação sobre se o Regime de Colaboração se apresenta como um Compartilhamento de Poder ou um Contrato de Gestão. Entretanto, essa tarefa não é tão fácil de concretizar. O primeiro passo, na direção do esclarecimento das aparências presentes na forma governamental de se relacionar com os entes subnacionais e quais os contornos de como administra as políticas educacionais, é definirmos, de modo elementar, como se efetiva a gestão educacional e o que é, de fato, um contrato de gestão.

Os remodelamentos administrativos ocorridos na engrenagem do Estado e suas instâncias organizativas, frutos das mudanças ocorridas no cenário econômico mundial dos últimos anos, exigiram que alguns princípios basilares da gestão pública sofressem adequações aos ditames do mercado e, ainda, aos interesses dos princípios constitutivos das políticas neoliberais que, dentre outras coisas, propunham a desburocratização do Estado. Castro (2015, p.04) ratifica que “na verdade, a adoção do novo modelo de gestão pública está associada a uma inspiração do pensamento neoliberal com vistas à redimensão do papel do Estado nos serviços públicos”.

Na rota dessas mudanças do aparelhamento do Estado, estão as políticas sociais, em especial, as educacionais, que também foram afetadas, sobretudo, no princípio que delibera sobre a forma de condução da gestão educacional. As bases da gestão da educação, enquanto uma ação política de Estado, sofreram remodelamento prático e conceitual.

Contrariamente aos ditames da concepção de administração educacional que perdurou como matriz na condução da educação no País até meados dos anos 1980, neste período, segundo Paro (2014), o conceito de administração possui um caráter sintético e geral abarcando assim toda e qualquer forma de administrar, importando somente fazer a adequada utilização dos recursos para determinados resultados, um novo conceito vai ser promovido na direção de tornar a educação mais próxima dos interesses da sociedade, no qual a escola não é somente uma “agência reprodutora das relações sociais, mas o espaço em que se reproduz o movimento contraditório da sociedade que gera os elementos da sua própria transformação” (FÉLIX, 1986, p.193).

A administração, ou gestão educacional, não é estabelecida à parte das relações sociais existentes, ou seja, ocorre, em especial, em contextos determinados pelas forças e contradições existentes na própria sociedade. Desse modo, embora os termos gestão e administração possam ser entendidos como sinônimos, abarcam significados distintos a depender dos projetos defendidos pelos sujeitos governantes e suas ideologias político-partidárias, sua forma de compreensão dos sistemas de governo que, em tese, serão determinantes para gerir toda a estrutura estatal, inclusive espraiando-se pela política educacional.

Corroborando com este entendimento sobre o princípio conceitual de gestão/administração, Chaves et al. vaticinam que

a administração/gestão educacional não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas, expressando as contradições sociais e a correlação de forças existentes na sociedade, podendo contribuir tanto para a conservação como para a transformação social (2014, p.05).

Entrementes, formula-se um novo conceito na condução da educação no País, em que, dentre outras coisas, reconhece-se a gestão como um processo político-pedagógico. Nesse aspecto, definimos a gestão educacional como um processo horizontal, no qual a comunidade acadêmica e os profissionais da educação se envolvem desde os primeiros passos na elaboração das proposições

educacionais até a consecução dos objetivos pretendidos pela política ou pelo programa educativo. Corroborando com esse princípio conceitual do termo gestão educacional, Luck salienta que

O entendimento do conceito de gestão, portanto, por assentar-se sobre a maximização dos processos sociais como força e ímpeto para a promoção de mudanças, já pressupõe, em si, a ideia de participação, isto é, do trabalho associado e cooperativo de pessoas na análise de situações, na tomada de decisões sobre seu encaminhamento e na sua ação sobre elas, em conjunto, a partir de objetivos organizacionais entendidos e abraçados por todos (2010, p.21).

Entendemos, considerando as prerrogativas da assertiva apresentada por Luck (2010), que sintetiza uma ideia defendida pela literatura sobre a temática, que a gestão educacional é uma forma de gerir as políticas públicas educacionais, na qual não se pode prescindir do envolvimento dos mais interessados com a temática, que são os sujeitos que representam a sociedade.

Nesse aspecto, concordamos com Dourado que a gestão educacional é compreendida (considerando seu conceito mais subjacente) como o

Processo de aprendizagem e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do jogo democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (2001, p.79).

Essas premissas participativas do fazer a gestão pública implicam o fortalecimento dos sujeitos e das instituições que diretamente são afetados por elas. E não basta, apenas, conceituarmos os termos para adequar aos discursos políticos, ou, ainda, a imposição via Decretos e Leis para sua efetivação. Urge-nos a necessidade da prática efetiva para que, não somente no âmbito das escolas e dos sistemas, a gestão, enquanto forma organizativa, seja estabelecida e fortalecida, mas, sobretudo, que esses vieses democráticos e participativos se espriem para as relações entre as instituições que compõem a federação, neste caso, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Apesar de considerarmos essa concepção mais democratizante nas relações presentes na promoção de políticas sociais, vemos que tal concepção será comprometida. A assunção da gestão gerencial, pelo Estado, permitiu a introdução de normas e “regras de mercado na gestão das políticas públicas”, concorrendo,

assim, na “instalação de métodos de gerenciamento por meio dos quais o cumprimento de metas livremente contratadas entre as partes, mediante contrapartida financeira” (CAMINI, 2009, p.35), foi enfatizado. Concomitantemente, essa matriz gerencial vai implicar “na ênfase na gerencia de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e a vinculação de remuneração com o desempenho” (CAMINI, 2009, p.100).

Esse princípio da gestão gerencial que delibera por uma focalização em pacotes de programas e planos verticalizados, em que o viés das regras de relacionamentos e mecanismos de mercado é centralizante, estabelece-se nas políticas educacionais. Evidenciamos, assim, uma aproximação dos entes estatais aos preceitos empresariais em nome de uma correlação de esforços para atender as políticas educacionais no território nacional e, ainda, na promoção de ações que efetivem um Regime de Colaboração, porém, segundo Araújo (2010, p.751), essas ações são tentativas imprecisas e inconsistentes, “o que pode resultar em mais um imbróglio no já suficientemente complexo arranjo federativo brasileiro”.

Destarte, é salutar compreendermos, ainda, a lógica dessa gestão no âmbito da relação federativa enquanto forma de gerir as políticas educacionais, sob o prisma dos últimos pacotes educacionais propostos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pela União. Ademais, essa lógica gerencial também alude a um sofisma que permeia as relações entre os entes federados, baseadas nos auspícios de um contrato de gestão.

Em termos de definição do que seja o contrato de gestão na administração pública, Oliveira (1996) vaticina que este instrumento de gestão implica um compromisso assumido por um ente, empresa ou órgão da esfera pública, no qual se exige dos signatários o cumprimento de metas e objetivos, em um tempo determinado. Definidas as cláusulas essenciais do contrato, o ente promotor “concede autonomia de gestão para que o dirigente disponha da flexibilidade administrativa e financeira indispensável para uma gerência eficiente e eficaz”. Esse autor ratifica, ainda, que:

O Contrato de Gestão (contrato de plano, de programa e de serviços, conforme nomenclaturas adotadas na França) é um compromisso institucional firmado entre o Poder Executivo do Estado e cada entidade governamental a ele subordinada, incluindo-se como entidade desde empresas estatais até órgãos da Administração indireta, autárquica e fundacional inclusive os da Administração

direta. Pretende estimular a Gestão por Objetivos no âmbito do setor público, para que se constitua como eixo central da Administração Pública, deslocando-a dos controles meramente normativos (jurídicos, fiscais, orçamentários e tarifários), para o controle de fins ou de objetivos a atingir (OLIVEIRA, 1996, p.60).

Vemos que a assertiva delibera por um conceito de gestão no qual a subordinação e o prisma por resultado e eficiência são elementos constituintes das relações administrativas. O princípio da mediação entre os iguais, como assevera a CF/1988 (art. 18 e 34), está subjugado. Entretanto, considerando essa fórmula propositiva, em muitos aspectos, os programas e planos dos últimos anos, gerados no Ministério da Educação, estão assemelhados a esses princípios na gestão das políticas educacionais.

As prerrogativas dos critérios formulados para que Estados, Distrito Federal e Municípios possam ser atendidos pela União, no que se refere, por exemplo, ao que propõe o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e suas 28 diretrizes, perpassa por esse viés da assunção da assinatura do contrato de gestão, no qual os entes sub-regionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) aceitam as condições contratuais que, a nosso ver, contribuem para que lhes seja subtraída sua autonomia.

Então, nesse sentido, o que vigora é uma relação contratual, gerencial e não um compartilhamento administrativo coerente, pertinente e autônomo ou ainda uma gestão que prime, sobretudo, pela participação igualitária no fazer políticas públicas sociais, que alcance toda a sociedade.

Embora de modo velado, o próprio termo presente na legislação que orienta as diretrizes do PDE e PMCTE alude a este modelo de relação. Quando o Decreto 6.094/2007, artigo 4º, que trata da adesão ao compromisso, enfatiza que “a vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio do termo de adesão ou termo de compromisso voluntária” (BRASIL, 2007, grifo nosso), a União está definindo as regras do jogo. Nesse sentido, o objetivo é formalizar um instrumento balizador que possa nortear as ações do plano, não obstante, não utilize o termo contrato.

Corroborando com esse princípio contratual, presente nas relações da gestão educacional entre todos os entes federativos na promoção de políticas com interfaces no modelo de gerenciamento, Chaves *et al.* ratificam que os “contratos de gestão” são utilizados com o nome de “Termo de Compromisso”, que são

estabelecidos entre governo e a unidade escolar ou entre os entes federados em que se condiciona a liberação de recursos para a educação mediante o compromisso para o atendimento de metas estabelecidas pelo próprio governo central (CHAVES *et al.*, 2014, p.05).

O aspecto voluntário do convênio/contrato proposto é contraditório, as regras definidas não possibilitam ao ente concordante sugerir ou promover alterações e reformulações do termo, cabendo unicamente ao ente central essa atribuição. Nesse sentido, a obrigatoriedade (condição *sine qua non*), velada no Decreto, efetiva-se na execução do plano, já que, sem a devida assinatura do contrato/termo de adesão pelos gestores subnacionais, os subsídios técnicos e/ou financeiros previstos não poderão ser logrados, e isso implica prejuízos (sobretudo, financeiros) ou o alijamento daqueles que não se submeterem ao rito contratual, confirmando uma arbitrariedade e não uma colaboração.

Araújo (2010) corrobora com esse entendimento de que o governo central tem promovido e induzido políticas que são focalizadas e contratuais com vistas a uma tentativa (equivocada) de garantir atendimento qualitativo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, incluindo o PDE e o PAR, quando reforça na assertiva de que:

Também foi possível observar ações de coordenação da União com a indução de políticas para a área de educação, traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas (ARAÚJO, 2010, p.754).

Ao considerarmos essa premissa da unilateralidade no aspecto político da concentração decisória no domínio, apenas, do ente federal quanto à proposição de políticas na área educacional, em que para os entes subnacionais cabe apenas executar o proposto, sob a égide de um contrato gerencial de gestão, estamos concordando com a assertiva de Silva quando ratifica que:

Com relação à educação, tanto o PMCTE quanto o PAR revelam essa dimensão vertical do governo federal, uma vez que a cooperação e assistência aos Municípios têm sido pautadas por uma postura fortemente marcada pelo controle de uma instância de poder sobre a outra, pois com o PMCTE e o PAR, os Estados, Distrito Federal e os Municípios passaram apenas a assumir atribuições meramente operativas, efetivando-se os princípios da desconcentração e da subsidiariedade, tendo em vista que o poder de decisão ainda encontra-se concentrado no governo federal,

principalmente, com relação à gestão dos recursos financeiros (SILVA, 2013, p.70).

É nesse sentido que fica evidente a concepção de gestão autoritária e verticalizada das políticas educacionais que não se coaduna como uma efetiva ação pública que promova, conforme prevê a Constituição, um verdadeiro Regime de Colaboração. O que temos evidenciado são políticas contratuais, gestadas pelo órgão central da federação, em que, nesse aspecto, o modelo gerencial de gestão é caracterizado, fragilizando a relação do pacto federativo, sem a eficácia da propalada relação colaborativa, em nome da manutenção do poder no centro.

Destacamos que a gestão por resultados é outra característica que identifica essa preferência pela gestão contratual. As determinações presentes nas últimas propostas de planos e programas educacionais no Brasil têm, entre seus objetivos, a elevação dos índices de qualidade da Educação Básica no território nacional. Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb é um desses elementos balizadores que mensuram a qualidade da Educação Básica, isto é, a avaliação está centrada na aferição de resultados.

O próprio Ministério da Educação, em sua página oficial, ratifica essa premissa, com a adoção de critérios avaliativos, em especial, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, o qual foi “formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino”, isto é, avaliar os sistemas de ensino públicos com objetivo de atender às metas preestabelecidas quantitativamente, em que o atendimento aos resultados é a prioridade, com vistas a atingir um padrão internacional, pois

a lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (MEC, 2015).

Sobre a OCDE, o trabalho de tese de Ferreira (2011) aponta algumas características dessa instituição multinacional. Uma dessas características diz respeito à capacidade operacional da instituição em persuadir e convencer os países membros e os países pesquisados/colaboradores por meio da realização de pesquisas, de documentos e de dados estatísticos que esta instituição promove sobre um amplo leque de atividades nas áreas da “economia, estatística, agricultura, comércio, energia, meio ambiente, administração pública, educação, emprego e

temas sociais, ciência e tecnologia, políticas industriais, fiscais e financeiras” (FERREIRA, 2011, p.71).

Tal habilidade na elaboração de documentos e relatórios sobre os mais variados temas da situação dos países pesquisados/colaboradores permite que essa instituição exerça seu poder de persuasão e convencimento, que Ferreira (2011) chama de “conquista pelo conhecimento”. Nesse sentido, essa instituição direciona, a partir dessas informações estatísticas, a condução das políticas de um determinado grupo de países em conformidade com as recomendações produzidas e que atendem as orientações da organização que, por sua vez, aglutina seus interesses aos outros organismos internacionais que ditam os rumos das políticas econômicas mundialmente.

Na educação, o instrumento de diagnóstico da OCDE é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa⁴⁶. Esse programa se caracteriza como um estudo diagnóstico, avaliativo e comparativo dos estudantes de cerca de 65 países, que tem por objetivo avaliar, trianualmente, o desempenho dos alunos com idade na faixa de quinze anos que estão finalizando o ciclo da escolaridade básica obrigatória⁴⁷. A ênfase nessa avaliação comparada se funda em três áreas distintas do conhecimento, sendo elas: a leitura, a matemática e as ciências (FERREIRA, 2011).

Nessa perspectiva de avaliação comparativa globalizada, na qual não se consideram as assimetrias regionais e as muitas características sociais e culturais que diferenciam cada país avaliado, o Pisa apresenta-se como um instrumento de regulação, controle e padronização internacional, pois

Pode se constituir em um exemplo de política regulatória, no sentido de estabelecer regras e monitoração das agendas políticas, em diversos países, pois os resultados daquele têm delineado a promoção de acordos acerca de quais são as práticas e as políticas educacionais que os governos dos países envolvidos devem seguir (FERREIRA, 2011, p.163).

Essa é a lógica que se defende na implantação do Ideb, por exemplo, que segue a mesma linha de raciocínio do Pisa, em que o contexto de regulação, o

⁴⁶ O Programme for International Student Assessment (Pisa) – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes que é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

⁴⁷ Vale destacar que a educação básica obrigatória no Brasil, de acordo com a CF, art. 208, item I, é dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos.

controle do conhecimento e a avaliação/medição se tornam instrumentos indispensáveis na promoção de políticas pelos gestores das políticas educacionais nacionais, nos moldes defendidos pelos organismos internacionais.

Ao consultarmos os índices educacionais e sociais dos países que compõem a OCDE e dos países parceiros, verificamos algumas questões importantes que nos ajudam na análise crítica das razões de se atingir os índices dessa organização internacional. Em pesquisa realizada pela OCDE, em 2012, com alunos de aproximadamente 65 países, incluindo o Brasil⁴⁸, que não compõem o quadro de países membros dessa organização, mas como países observadores, revelam-se algumas diferenças basilares entre os países membros e os países parceiros da OCDE (MEC/INEP, 2015).

No caso do Brasil, as primeiras conclusões da pesquisa estão relacionadas ao tempo que os estudantes brasileiros, na idade de 05 aos 39 anos, passam na escola. Em média, os brasileiros estudam 15,7 anos nesse período, enquanto que a média de estudo do mesmo período entre os países da OCDE é de 17,5 anos, isto é, 1,8 anos a mais.

Os chilenos, vizinhos sul-americanos, que também integraram a pesquisa e são membros da OCDE, apresentam uma média de 17,1 anos, que é a mesma média dos alunos dos Estados Unidos da América, muito acima, portanto, da média brasileira.

Outro dado importante a se destacar diz respeito aos índices de conclusão do Ensino Médio, dos adultos estudantes com idade entre 25 e 64 anos. No Brasil, 46% desses estudantes concluem esse nível de ensino, enquanto que a média dos países da OCDE é 30% maior que a média brasileira, chegando a aproximadamente 76% dos concluintes nessa faixa etária (MEC/INEP, 2015).

Para uma maior visualização dos dados educacionais do Brasil frente aos demais países que participaram como membros ou como colaboradores da avaliação do Pisa nos anos de 2006, 2009 e 2012, que foi a última avaliação realizada e divulgada, apresentamos e analisamos a seguir os resultados da média das áreas (a leitura, a matemática e as ciências) do conhecimento avaliadas naqueles anos.

⁴⁸ Na América Latina, apenas Chile e México são membros da OCDE.

Destacamos que selecionamos 11 (onze) do total de 65 (sessenta e cinco) países que participaram dessa avaliação. Consideramos a comparação do Brasil com cinco países Latino-Americanos⁴⁹, dentre eles: a Argentina, o Chile, a Colômbia, o Uruguai e o México.

Selecionamos dois países membros do bloco econômico Brics (China e Rússia⁵⁰) e ainda os três países mais desenvolvidos economicamente (Estados Unidos, Alemanha, Japão).

TABELA 5: RESULTADO AVALIATIVO DO PISA 2006-2012

PAÍS	2006	2009	2012
BRASIL	384	401	402
ALEMANHA	505	510	515
ARGENTINA	382	396	397
CHILE	431	439	436
CHINA	542	546	554
COLÔMBIA	381	399	393
E. UNIDOS	481	496	492
JAPÃO	517	529	540
MÉXICO	409	420	417
RUSSIA	465	469	481
URUGUAI	422	427	412

Fonte: MEC/INEP, 2015⁵¹ – organização do autor

Quando observamos, na Tabela 5, e comparamos os dados dos resultados avaliativos do Brasil na ponderação do resultado do Pisa com os países Latino-Americanos, percebemos que Chile, México e Uruguai apresentam uma avaliação cuja média é superior à brasileira. Destacando que, dos países latinos avaliados, apenas Argentina e Colômbia ficam com a média menor que a brasileira no período.

Essa constatação do resultado inferior do País em relação aos demais países Latino-Americanos segue inalterada nos três períodos avaliativos conforme apresenta o gráfico a seguir.

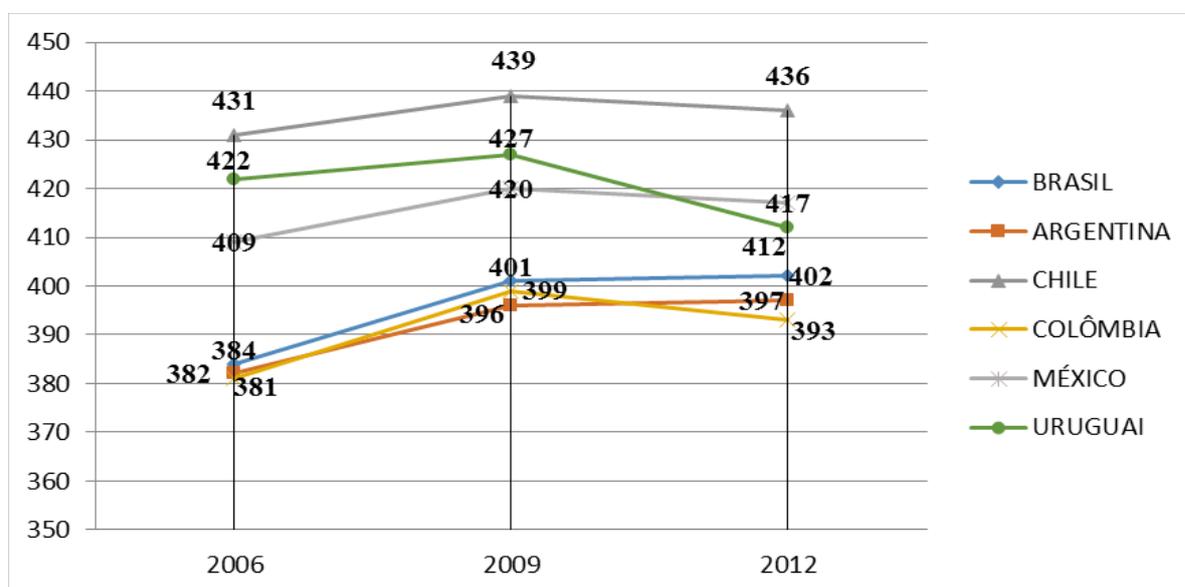
⁴⁹ Esses países Latino-Americanos são os que compõem a avaliação do PISA, os demais não foram avaliados por este programa no período em análise.

⁵⁰ A Índia e a África do Sul, que são membros do Brics, não entraram nesta análise por não comporem o quadro de países avaliados pelo PISA nos anos observados.

⁵¹ Estes dados então disponíveis em:

http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/resultados_pisa_2000_2012.pdf.

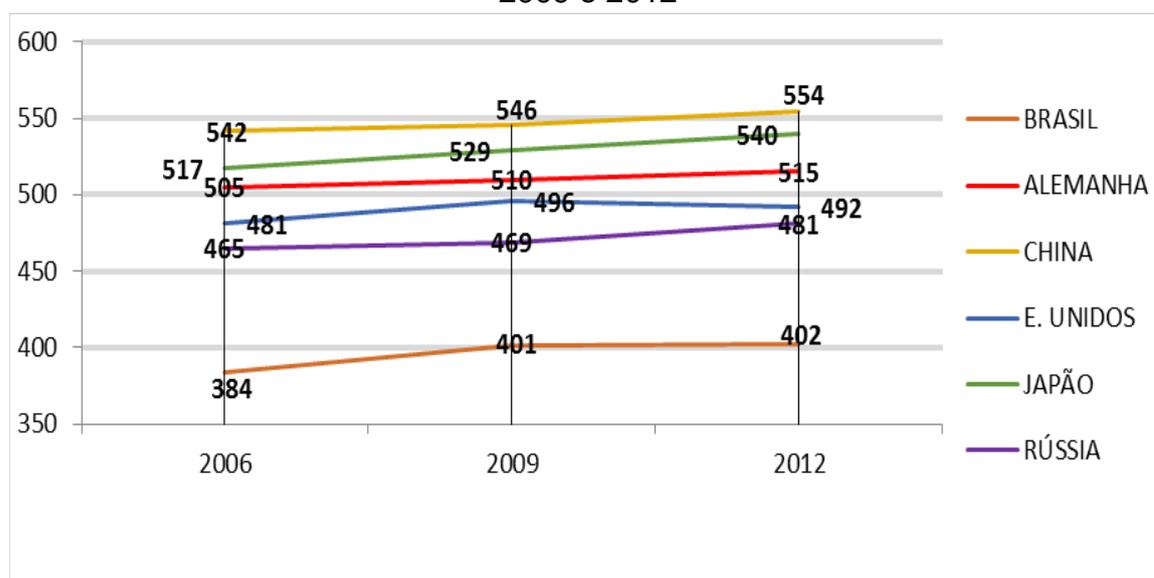
GRÁFICO 3: COMPARAÇÃO DA MÉDIA DO PISA ENTRE OS PAÍSES LATINO-AMERICANOS – 2006, 2009 e 2012



Fonte: MEC/INEP, 2015 – organização do autor

O Gráfico 3 nos permite essa observação com maior propriedade avaliativa na comparação do Brasil com os outros cinco países Latino-Americanos. A avaliação de 2012 apresenta queda da média na maioria dos países latinos em análise, em especial o Uruguai. Destacamos que o Brasil, de forma lenta, demonstrou melhoras, saindo de 384 pontos na média da avaliação de 2006 para 402 pontos em 2012.

GRÁFICO 4: COMPARAÇÃO DA MÉDIA DO PISA ENTRE O BRASIL, OS PAÍSES MEMBROS DO BLOCO BRICS E OS PAÍSES DESENVOLVIDOS – 2006, 2009 e 2012



Fonte: MEC/INEP, 2015 – organização do autor

Quando comparamos o rendimento brasileiro com os membros do Brics e com os países mais desenvolvidos economicamente, ocorre grande discrepância na avaliação. Tanto a China quanto a Rússia, do Brics, apresentam resultados muito elevados em relação ao Brasil, assim como aos demais países em análise, como Japão e Alemanha cuja pontuação, na média, é maior que a brasileira. Se compararmos a média de 2012, enquanto o Brasil apresentava média de 402 pontos, Japão e Alemanha tinham médias de 540 e 515.

O gráfico demonstra melhor essas diferenças entre o Brasil e os países pesquisados que compõem o Brics (China e Rússia) e a média da avaliação do Pisa. A diferença da média desses países em relação ao Brasil é bastante significativa. Embora tenha havido diminuição na diferença da média na avaliação de 2009, houve novo aumento em 2012. Em 2009, a média de diferença entre o Brasil e a China era de 145 pontos, e essa diferença aumentou para 152 em 2012, e em relação à Rússia a diferença da média aumentou de 68 para 79 pontos.

Destacamos que a China, na amostra em destaque, é o país que apresenta maior índice avaliativo, e esse índice continua crescendo. Na amostra geral do Pisa, a China só não fica no topo do *ranking* no ano de 2006, em que a Finlândia é o país com melhor índice, mas o país asiático assume, em 2009 e 2012, a dianteira dessa avaliação institucionalizada, saindo de 542 em 2006 para 554 em 2012.

Podemos perceber que, nos últimos anos, o MEC vem promovendo e desenvolvendo, por meio do Inep, a “implantação de sistemas nacionais e internacionais de avaliação bem como de indicadores educacionais nacionais e internacionais. Para tal tem firmado termo de cooperação internacional” (FERREIRA, 2011, p.156). E é nesse viés da organização de um padrão avaliativo, com base de indicadores de qualidade, que o Ideb será legitimado como um sistema nacional de avaliação da Educação Básica.

Outrossim, o Ideb é criado e legitimado no Decreto 6.094/2007, o mesmo que regulamenta o PMCTE. Sua criação pode ser ratificada, conforme expressa o capítulo II, artigo 3º, quando determina que:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir de dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho bienal dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar por meio Prova Brasil (BRASIL, 2007).

Verificamos, ainda, que esse índice quantitativo/avaliativo abarca uma metodologia que inclui dois componentes obrigatórios, que são: a taxa de rendimento escolar (aprovação e reprovação, obtidos a partir do Censo Escolar) e a média de desempenho dos alunos nos exames padronizados aplicados pelo Inep aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Assim, a aferição do rendimento dos sistemas e redes estaduais se dará por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb e para os Municípios o desempenho na Prova Brasil.

Freitas (2007, p.981) salienta que esse tipo de avaliação cria obrigatoriedade e responsabilização aos entes sub-regionais no atendimento aos índices de qualidade na busca de recursos a eles condicionados, e os exames padronizados, nacionalmente, passam a ser um instrumento de regulação e não de acompanhamento. O referido autor argumenta que

a responsabilização pressupõe uma linha direta de pressão sobre os Municípios, o que poderá levar a toda sorte de armadilhas para se obter recursos. Prova Brasil, SAEB e IDEB devem ser instrumentos de monitoramento de tendências e não instrumentos de pressão (FREITAS, 2007, p.981).

No que diz respeito aos índices de qualidades, a partir dos parâmetros do Ideb, vemos que as pontuações das avaliações alcançadas e divulgadas pelos entes federativos demonstram que os resultados esperados apresentam o atendimento às expectativas do que foi projetado inicialmente, conforme dados na Tabela 6.

TABELA 6: IDEB OBSERVADO E PROJETADO BRASIL, ESTADOS E MUNICÍPIOS – 2005-2015

ANOS		IDEB OBSERVADO						METAS					
		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
BRASIL	INICIAIS	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	6.0
	FINAIS	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.5
	MÉDIO	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	5.2
ESTADO	INICIAIS	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	6.1
	FINAIS	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	5.3
	MÉDIO	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.9
MUNICÍPIO	INICIAIS	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.7
	FINAIS	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	5.1

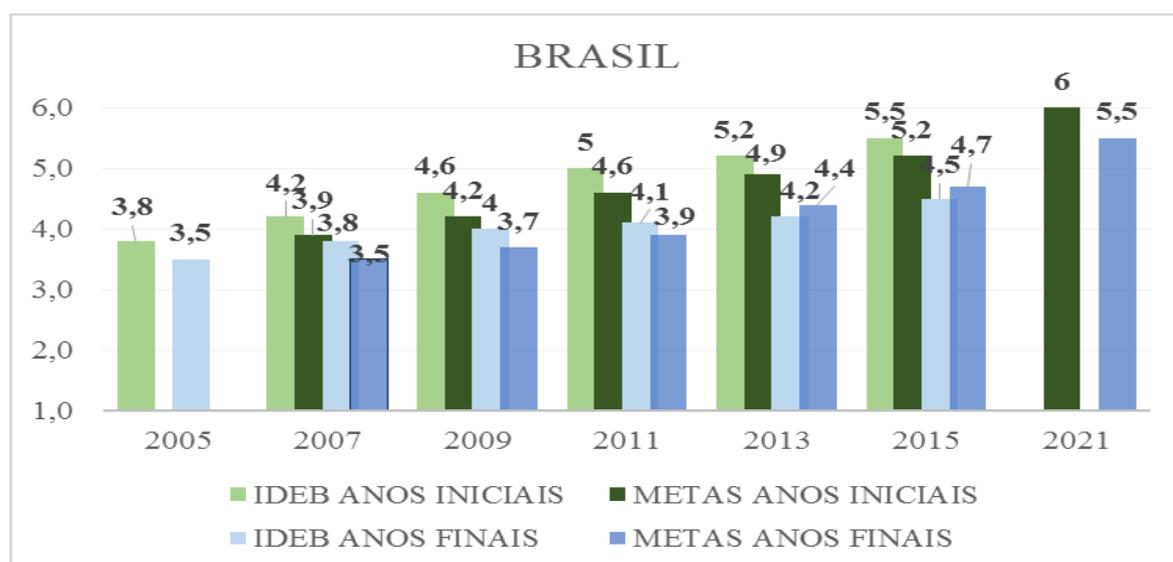
Fonte: MEC/Inep/Ideb (2015)⁵² – organização do autor

⁵² Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=3310555>

Ao olharmos a pontuação da média nacional dos anos iniciais do ensino fundamental (5º ano), no ano de 2005, que corresponde ao primeiro ano de divulgação desses índices, e no ano de 2015, que apresenta os dados da última divulgação, vemos que há uma melhora nessa etapa da Educação Básica, indo de 3.8 em 2005 para 5.5 em 2015, portanto, acima da meta projetada, que era de 5.2.

Essa mesma melhoria nos índices avaliativos, embora em menor expressividade, se repete nos anos finais do Ensino Fundamental (9º ano), considerando a média nacional que sai de 3.5 em 2005 para 4.5 em 2015. Entretanto, essa pontuação apresenta-se abaixo da média da meta projetada tanto em relação a 2013, que era de 4.4 e atingiu 4.2, quanto para o ano de 2015, que era de 4.7 e atingiu apenas 4.5. O gráfico a seguir permite uma maior visualização desses índices.

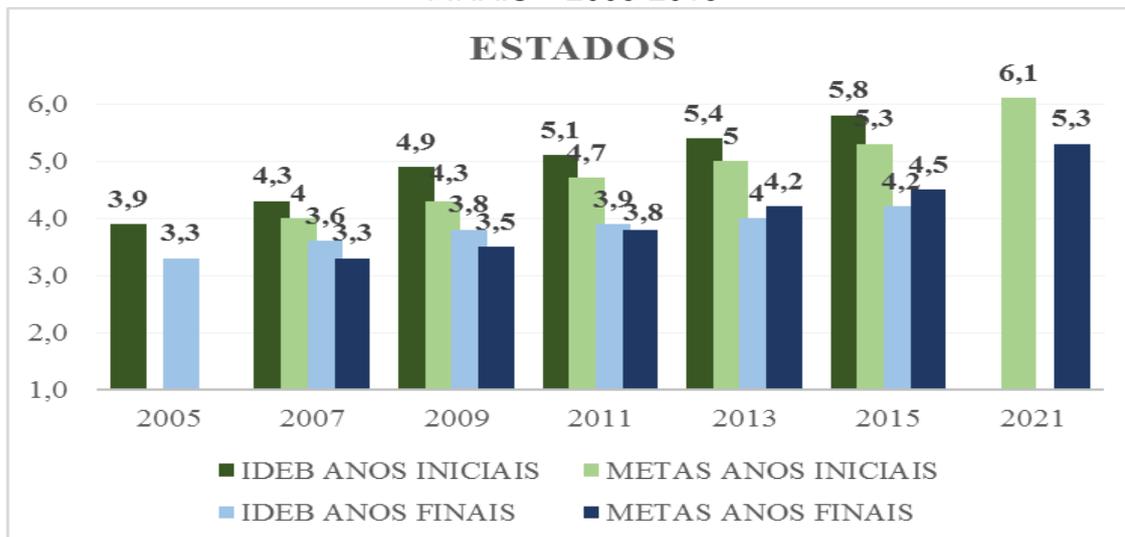
GRÁFICO 5: IDEB MÉDIA NACIONAL E METAS DOS ANOS INICIAIS E FINAIS – 2005-2015



Fonte: MEC/Inep/Ideb (2015) – organização do autor

Quando observamos esses índices e fazemos a mesma comparação agora com a média dos estados da federação, verificamos que a média apresenta melhorias. Conforme padrão Ideb adotado, nos anos iniciais (5º ano) houve atendimento da meta projetada para o período, indo de 3.9 em 2005 para 5.8 em 2015, portanto, acima da média projetada de 5.3, destacando que dos níveis avaliados este é um dos que mais apresenta evolução da pontuação avaliativa, com um crescimento de 1.5 no período, mas ainda distante da meta projetada de 6.1 em 2021. O gráfico a seguir bem representa essa análise.

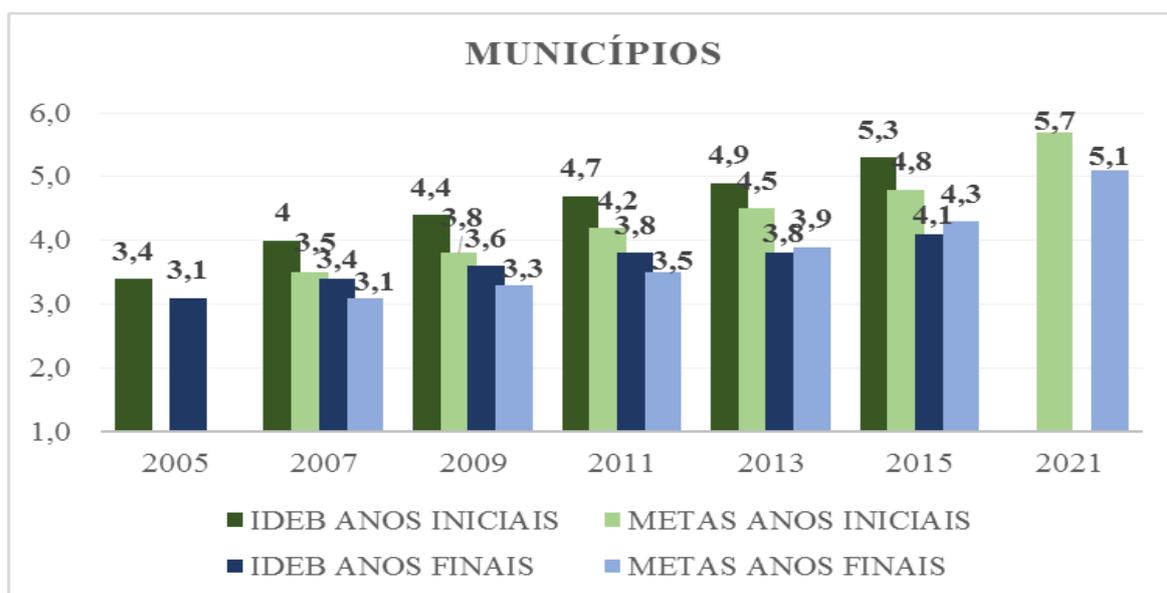
GRÁFICO 6: IDEB MÉDIA DOS ESTADOS E METAS DOS ANOS INICIAIS E FINAIS – 2005-2015



Fonte: MEC/Inep/Ideb (2015) – organização do autor

No que diz respeito à avaliação da média nos municípios brasileiros, verificamos que essa foi a que menos evoluiu no período em análise, inclusive apresentando índices abaixo da meta nos anos finais (9º ano), nas últimas divulgações. Essas divulgações projetavam uma pontuação de 3.9 em 2013 e só que alcançou 3.8. Já em 2015 projetou-se uma média de 4.3 e só se alcançou 4.1, embora reconheçamos que tenha evoluído crescentemente nas avaliações bienais, conforme se vê no Gráfico 7.

GRÁFICO 7: IDEB MÉDIA DOS MUNICÍPIOS E METAS DOS ANOS INICIAIS E FINAIS – 2005-2015

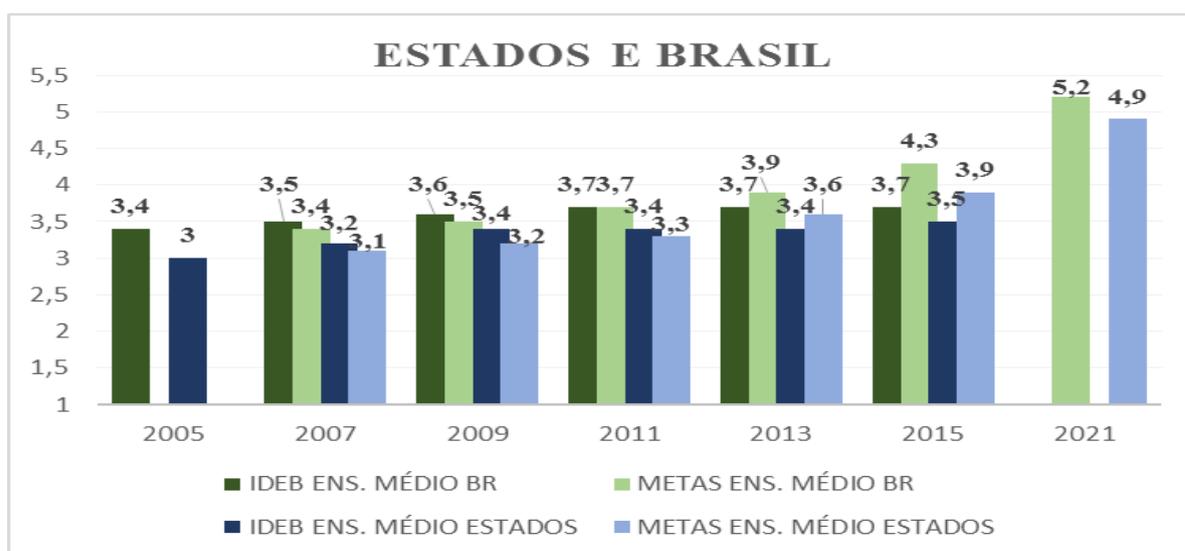


Fonte: MEC/Inep/Ideb (2015) – organização do autor

Verificamos que, das etapas da Educação Básica, o ensino médio é a que menos tem apresentado avanços nesse índice. A média da pontuação no Brasil, que em 2005 era de 3.4, em 2015 obteve um crescimento modesto, indo para 3.7, inclusive mantendo-se abaixo da meta para este ano, que era de 4.3. Destacamos que esse índice é negativo para a meta projetada nas duas últimas avaliações (2013 e 2015), não apresentando melhoras na média desde 2011, que foi 3.7. Essa média se repete nas demais avaliações bienais.

O mesmo acontece com a média dos Estados, que em 2005 era de 3.0 e conseguiu alcançar na avaliação de 2015 a pontuação de 3.5, ficando abaixo da meta estabelecida/projetada, que foi de 3.9. A avaliação dessa etapa de ensino, considerando as médias do Ideb, está abaixo do que se projetou nas duas últimas avaliações, conforme aponta o Gráfico 8.

GRÁFICO 8: IDEB MÉDIA DO BRASIL E DOS ESTADOS DO ENSINO MÉDIO – 2005-2015



Fonte: MEC/Inep/Ideb (2015) – organização do autor

Destacamos, ainda, que o Ensino Médio, tanto na média Brasil quanto na média dos Estados da federação, apresenta uma estagnação repetindo a mesma avaliação em 2011, 2013 e 2015, sendo 3.7 na média Brasil e 3.4 na média na dos Estados. Tais pontuações ficam abaixo da meta pré-estabelecida no ano de 2015, que era 4.3 na média Brasil e 3.9 na média dos Estados.

A condução da avaliação estatal padronizada pelo MEC, nos sistemas de ensino dos entes federativos, e efetivada pelo Ideb apresenta uma característica reguladora, e esse processo avaliativo que se instala na Educação Básica se vale de

uma abordagem que valoriza as práticas quantitativas que mensuram e defendem os resultados e o desempenho, num evidente compromisso governamental com a lógica do mérito, que se configura em um processo regulatório e de controle estatal.

Evidenciamos, nesse sentido, um reducionismo das atividades de cunho avaliativo, que passam a ser um mero “procedimento de medida ou quantificação de resultados”, evidenciando-se, assim, nesse aspecto, “que as atividades avaliativas com esta envergadura determinam o uso da avaliação como dispositivo de regulação educacional e social na mão do Estado” (SOUSA e FREITAS, 2004, p.179).

Concordamos com Araújo (2010), para quem a avaliação é um instrumento de regulação, mediação e ranquiamento, e o Ideb apresenta essas características. Esse autor argumenta que o

IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada Município e de cada Estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados (ARAÚJO, 2010, p.04).

Não estamos nos posicionando contrários aos processos avaliativos, que julgamos serem necessários e de suma importância. Mas estamos questionando as metodologias e as premissas ideológicas quantitativistas e meritocráticas, aos moldes mercadológicos do projeto neoliberal, e como essas metodologias e premissas vêm sendo propostas e aplicadas para aferir a qualidade da Educação Básica no País.

Martins questiona esse modelo de metodologia avaliativa que se revela como a autenticação do poder regulador do estado, pois, para o autor,

É inegável que há uma legitimidade no controle do Estado sobre a implementação de suas políticas setoriais, por meio da avaliação dos processos e dos impactos dos programas governamentais. Porém, é necessário que essa legitimidade seja vista no âmbito das relações complexas existentes entre a sociedade civil – instância à qual as escolas deveriam prestar contas efetivamente do que fazem com a escolaridade de jovens e crianças – e o Estado, a quem compete prover o sistema de ensino de condições adequadas para que os programas de governo sejam operacionalizados (MARTINS, 2001, p.31).

Dessa forma, conceber a avaliação, com esse paradigma quantitativo, centrada em uma lógica do mérito de desempenho, gera, dentre outras coisas, um

ranking que divide e classifica as instituições escolares, em que “as primeiras [colocadas] canalizarão os melhores desempenhos, as últimas ficarão com os piores desempenhos. As primeiras continuarão sendo as melhores, as últimas continuarão sendo as piores” (FREITAS, 2007, p.981).

Entendemos que um formato de avaliação que seja mais equânime deve conter e considerar todos os elementos que compõem a estrutura dos sistemas educacionais presente nas organizações educativas dos entes federativos, para se efetivar, de forma mais positiva e qualitativa, um processo avaliativo. Dessa forma, o ato de avaliar exige um olhar global sobre todos os aspectos condicionantes e relevantes dos sistemas e redes e das instituições integrantes e participantes do processo avaliativo.

Considerando estes elementos de um sistema educacional, no caso específico da Educação Básica, devemos levar em consideração todos os aspectos pertinentes a este nível de ensino, quais sejam: as políticas de financiamento e de gestão, as estruturas do sistema educativo, as condições econômicas e regionais de cada ente federativo, as organizações didático-pedagógicas, as estruturas prediais, a formação e a remuneração docentes, os planos de cargos e salários, entre outros.

Nesse aspecto, concordamos com Dias Sobrinho, quando afirma que avaliação consiste em ir além dos números, das tabelas, dos gráficos e dos dados contabilísticos e quantificáveis. Esse autor afirma ser a avaliação, nesse parâmetro, um “empreendimento ético e político” que consiste, necessariamente, em

compreender as suas finalidades, os projetos, a missão, o clima, as pessoas, as relações sociais, a dinâmica dos trabalhos, a disposição geral, os grupos dominantes e as minorias, os anseios, os conflitos, os valores, as crenças, os princípios, a cultura (DIAS SOBRINHO, 1997, p.73).

Continua o referido autor:

Cada instituição tem a sua própria casuística e cada avaliação tem as suas próprias indagações. Não há, portanto, um modelo de avaliação pronto para o uso geral e indiscriminado, como se houvesse uma forma única de instituição e como se o que se pretende avaliar fosse sempre e em todo lugar uma só e a mesma coisa, a avaliação deve, assim, compreender e respeitar a identidade institucional em seu permanente dinamismo (DIAS SOBRINHO, 1997, p.73).

Avaliação, nesse sentido, reveste-se de um caráter mais diversificado, universalizado e bilateral, que leva em consideração as diversificações e as

pluralidades dos sistemas e das instituições, que compreende, portanto, as estruturas, as características, as ideologias e as realidades de cada ente e sujeitos parte do processo, num movimento de construção e reconstrução dos saberes e das práticas sociopolíticas.

Avaliar não se refere, portanto, a quantificar nem hierarquizar, nem a medir ou classificar, ou ainda a qualificar ou desqualificar e, muito menos, a premiar ou punir os sujeitos e os entes partícipes do processo. E é nesse ideal de processo avaliativo que nos identificamos, em que a diversificação e as diferenças são necessárias e desejáveis (DIAS SOBRINHO, 1997).

O cenário avaliativo construído pelo Estado brasileiro, nas últimas duas décadas, pela via das normatizações de políticas avaliativas instituídas pelo MEC e pelo FNDE, que moldam as práticas educativas de modo uniforme, no território nacional, nos permite formalizar e emitir uma opinião: de que o que se conseguiu, até então, de mais eficaz com essas ações de gestão com ênfase na avaliação foi, de forma mais pontual, a disseminação de determinadas concepções sobre as funções da avaliação onde o prisma se limita unicamente a “comparar, competir, punir, premiar” (SOUSA e FREITAS, 2004, p.182).

Não podemos negar os avanços e as conquistas dessas políticas para a educação no País, demonstrando uma maturação na busca de uma educação de qualidade que atende a todos como um direito subjetivo. Não podemos negar, ainda, que, nos últimos anos, tivemos uma significativa progressão na oferta de matrículas, especialmente, no ensino fundamental, que está quase universalizado, conforme nos apontam Cury e Ferreira (2010, p.24): “quanto ao ensino fundamental, constata-se que o Brasil está praticamente universalizando a matrícula das crianças e dos adolescentes”.

A grande contradição que se apresenta nesses avanços promovidos pelas políticas educacionais está em que não é suficiente apenas promover a inserção do estudante na escola, mas é preciso qualificar essa educação oferecida; é preciso contemplar fomentos para que o estudante permaneça no sistema de ensino, nos demais níveis que compõem o ensino obrigatório, seja nos Estados, seja nos Municípios. E, por fim, é preciso para isso uma concentração de esforços, na qual os entes federados dialoguem, visando a um relacionamento menos hierarquizado e

mais democratizado, em nome de um Regime de Colaboração e não de um regime de subordinação.

3.4 REGIME DE COLABORAÇÃO: ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A SUBORDINAÇÃO

Participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade, ou seja, participar consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo. (HABERMAS, 1975).

A efetividade na promoção de ações governamentais que atentem para uma maior integração de todos os entes federativos, no que diz respeito às políticas públicas, exige que haja, sobretudo, maior participação destes nas proposições normativas que visem a deliberar por planos e programas educativos no sistema educacional brasileiro. Nesse sentido, o formato de gestão instaurado/definido no País colabora na direção de definir essa efetiva participação ou não de sujeitos, órgãos, instituições e entes federativos.

Destacamos que o movimento em favor da democratização da gestão pública, iniciado na década de 1980, encontrou certo apoio e referendo nas reformas legislativas, em especial na CF de 1988 e na LDB de 1996. Essa legislação fez com que houvesse o reconhecimento público acerca da necessidade de conscientização dos governantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ainda não viviam essa realidade democrática.

A Constituição de 1988 foi um dos primeiros textos legais a introduzir o princípio da gestão democrática da educação (artigo 206), em atendimento aos grandes movimentos que foram efetivados no decorrer da história da educação. A partir dela, as leis subsequentes deveriam seguir os mesmos princípios democráticos estabelecidos na Carta Magna.

Nesse contexto de lutas dos agentes sociais, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, com a finalidade de responder aos embates e aos diferentes interesses da sociedade, pois “a lei é antes de tudo, uma síntese, um produto de embates” (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p.70), o que não significa dizer que todos os dispositivos legais sejam levados a efeito, o que na verdade tem se confirmado no decorrer da história.

Assim, após um longo período de acirrada discussão no congresso Nacional, foi aprovada, em 1996, também, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996, na qual foi confirmado o texto legal disposto na Constituição de 1988, a respeito da gestão democrática, conforme vemos nos artigos 3º e 14º da LDB quando enfatizam que:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

Art. 14º Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios (BRASIL, 1996).

Consideramos que a LDB representa uma conquista, ainda que parcial, e como tal precisa ser repensada no sentido de verificar as várias alternativas para sua legitimação na prática entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. Avaliamos que a gestão educacional não pode ser conduzida com uma visão distante da complexidade social, que se encontra no bojo das políticas educacionais de cada período histórico ou das realidades regionais, ou, ainda, de cada espaço de atuação dos sujeitos e usuários dos sistemas educacionais.

Analisando esses aspectos, Dourado ratifica que:

As políticas educacionais no Brasil vêm sendo demarcadas por importantes mudanças, destacando-se, sobremaneira, as de ordem legal/institucional. Na área educacional a nova LDB coloca-se como um espaço decisivo nessas mudanças. A LDB, embora pesem os seus limites e condicionantes, é a expressão de lutas efetivadas entre as diversas forças sociais e, dessa forma, apresenta-se como um balizador para as políticas educacionais no país e, conseqüentemente, para as políticas de democratização da escola e da gestão escolar (2001, p.78).

É importante frisarmos que a construção da cidadania política e social é pautada na valorização da democracia, que intenciona e institui nos sistemas educativos esse princípio democratizante, em que esses sistemas se efetivam como espaços proliferadores da capacidade efetiva de participação e tomada de decisão coletiva. Nesse sentido, a gestão democrática precisa ser entendida “como processo de aprendizado e de luta política” que transcende a prática educativa na medida em que se materializa em diferentes formas de participação no exercício democrático, exercício que, sem dúvida, se traduz em experiência política e em atitude crítica,

confrontando assim com as relações de poder que se efetivam na relação entre os entes da federação (DOURADO, 2001, p.79).

A democracia pressupõe, nesse sentido, a convivência e o diálogo entre pessoas, grupos e instituições que pensam de modo diferente e querem coisas distintas. O aprendizado democrático implica na capacidade de discutir, elaborar e aceitar regras coletivamente, assim como superação de obstáculos e divergências, por meio do diálogo, para a construção de propósitos comuns.

Uma gestão participativa das políticas educacionais, com um viés democrático, objetiva um constante diálogo e mobilização dos indivíduos e gestores públicos na criação de políticas macroeconômicas que, com base em formas colegiadas e princípios de convivência democrática, se estabelecem como políticas de Estado e não como políticas de governo⁵³, como as que se observaram nos últimos anos no País.

A gestão participativa vem se configurando como uma necessidade, a partir das discussões acerca de uma nova perspectiva no campo da gestão pública sob as bases dos princípios de caráter democrático que permitem, sobretudo, a valorização da participação e do envolvimento de sujeitos da sociedade e das instituições governamentais com uma dinâmica social sólida que implique em redefinições, inclusive, na construção permanente das práticas político-pedagógicas.

A gestão participativa, nesse aspecto, possibilita a concepção de um projeto de sistemas, programas e políticas pensado pelo conjunto dos governantes estaduais e municipais e que estes, tendo o conhecimento da realidade estrutural, cultural e financeira de cada maso, meso e microrregião, busquem soluções mais adequadas às suas necessidades, indo, portanto, na contramão das relações que se estabelecem hoje entre a União e os demais entes que compõem a federação, que se caracteriza como uma relação de subordinação e de centralização.

O modo democrático de gestão abrange o exercício do poder, incluindo os processos de planejamento, a tomada de decisões e a avaliação dos resultados alcançados. Trata-se, portanto, de fortalecer os procedimentos de participação das

⁵³ Consideramos que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando a responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p.329).

instituições e do governo central e dos demais entes federativos, descentralizando os processos de decisão e dividindo responsabilidades. Contudo, o que se tem observado com maior frequência é uma forte articulação política centralizadora e, em consequência, acentuada ingerência da União no provimento da gestão gerencial para a educação pública.

Consideramos que é necessário transpor obstáculos para que o legal e o ideal sejam transformados em realidade concreta, realidade que não é neutra, porque é resultado de lutas, e que não é linear, porque se dá num contexto de relações antagônicas, no “ir e vir” em busca de soluções para os problemas emergentes. Portanto, a gestão da educação, para ser democrática, requer que seja pensada num contexto dos desafios que estão presentes no cotidiano educacional de cada ente federativo e, por isso, impregnada de problemas sociais que precisam ser considerados em articulação com a transitividade do contexto e do processo educativo (PARO, 2003).

Essas prerrogativas participativas foram consideradas em estudos realizados por Luck (1996). Nesse sentido, a autora conclui:

Participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consciente, pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade social, de sua cultura e de seus resultados, poder resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir em torno de questões que lhe são afetadas (LUCK, 1996, p.56).

Essa reflexão sobre a participação possibilita uma visão ampliada das razões pelas quais defendemos maior integração entre os entes federativos na promoção efetiva de políticas educacionais para o Estado brasileiro. Defendemos que não basta uma legislação democrática. São necessárias atitudes e práticas democráticas, isto é, atitudes políticas compromissadas com a promoção efetiva de políticas horizontalizadas, iguais para todos, considerando as especificidades de cada membro da federação, com vistas à qualificação da Educação Básica no País.

E isso não tem sido evidenciado nos programas e planos instituídos pelo MEC, que não consideram as assimetrias existentes entre os entes federativos e suas complexidades socioeconômicas no território nacional e nem promovem o propalado compartilhamento e a necessária divisão do poder. Para tanto, Chaves *et al.* (2014) confirmam essa assertiva quando afirmam que

a gestão envolve assimetrias de poder só passíveis de serem minimizadas pela gestão democrática, que muito mais que compartilhamento de tarefas, supõe divisão de poder, de respeito mútuo pela condição de sujeito de todos os que participam do processo (CHAVES et al., 2014, p.05).

A organização do Estado brasileiro, em sua estrutura administrativa centralizada, induz a uma atuação verticalizada de propostas educativas que alijam os demais entes da federação da participação efetiva que é uma das bases centrais para que se efetive a gestão democrática. Assim, se a gestão das políticas educacionais não coaduna com os princípios basilares da gestão democrática, conforme preconiza a legislação, temos de fato um relacionamento de subordinação, contrariamente aos preceitos de gestão democrática, que apresentam “relação direta com a autonomia e a participação, que também são aspectos importantes nos espaços educacionais” (CHAVES et al. 2014, p.06).

Objetivamente, nossa análise permite compreender como se configuram, de fato, as relações entre o governo central e os demais entes regionais no aspecto da efetivação, dentro das políticas educacionais brasileiras, do princípio constitucional nominado Regime de Colaboração. As nuances presentes nos programas e planos, estabelecidos nos últimos anos para educação nacional, indicam a presença de uma relação conflituosa que subjugam os entes subnacionais, em nome do fortalecimento do ente central, na condução das políticas para a educação.

Não obstante, observamos, ainda que de forma velada, uma correlação e uma coexistência de modelos de gestão que se alternam na condução das propostas educacionais, nas últimas duas décadas. Ora estas relações arvoram na direção de uma gestão de caráter gerencial centrada na União e em seus órgãos mantenedores, em que as proposições educacionais são verticalmente impostas aos demais entes, que de forma passiva se veem impotentes para rechaçar as imposições em razão de sua condição financeira; ora, embora mais nas normatizações das políticas, exprime-se uma tentativa de inserir os membros federativos na elaboração de parcerias que visem ao desenvolvimento de planos e programas para a Educação Básica.

A proposta de efetivação do Regime de Colaboração tem sua notoriedade presente na legislação nacional, que delibera por esse princípio das relações entre os entes federados, na qual cada um deles desenvolva suas políticas a partir dos

pressupostos presentes nos instrumentos legislativos de uma gestão democrática, em que a autonomia e a participação dos entes federativos se deem efetivamente. Entretanto, se consideramos o PDE, o PMCTE e o PAR, a efetivação desse regime ainda está comprometida.

Esse é o entendimento de um de nossos sujeitos entrevistados, que diz:

O que eu penso é que o PAR é uma ferramenta de controle do governo Federal, infelizmente para os municípios, é o que acontece. Olha a minha leitura “eu sou toda doida” “né”. O município ele fica assim de mãos atadas porque tem o PAR não é livre, mas se você não fizer o PAR você não ganha dinheiro. Aquela história das quatro cores você vai aderir ao PAR, mas se você não aderir, que outra forma você vai ter de obter recursos do FNDE. Então é a famosa liberdade controlada e altamente vigiada esse é um ponto.
(ENTREVISTADO 03)

Como observamos, o ente central, por meio do MEC, assume um caráter regulador e centralizador das regras na condução dessas políticas. A União se apropria de mecanismos e balizadores mercadológicos, quantitativistas e meritocráticos, em que a relação deixa de se constituir em colaboração (com participação de todos os entes federados e com respeito às limitações financeiras e às assimetrias sociais e administrativas), e se torna uma relação de subordinação, em nome do alcance de metas e resultados, via contrato de gestão, na qual a ênfase do atendimento aos padrões e índices internacionais é mais importante.

Esse caráter de gestão promove, ainda, uma maior disparidade socioeconômica entre os entes partícipes, contrariando, com isso, os pressupostos constitutivos de uma federação efetivamente democrática.

Assim sendo, evidenciamos que as políticas educacionais são permeadas por uma relação standardizada, proposta pela União, e isso implica nuances em que não se efetiva, de fato, o Regime de Colaboração nessas políticas. O que temos, no entanto, é a aproximação de uma relação centralizada, na qual Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecem, com o poder central, uma obediência fragilizada, em que a ausência de poder financeiro e a desigualdade na capacidade econômica desses entes subalternos, salvo as poucas exceções, são o cerne base para o atendimento incondicional dos planos e programas propostos.

Destacamos que essa relação se manifesta em nome de um Regime Colaborativo ou práticas de descentralização que se efetiva, disfarçadamente, na subordinação consentida dos governos estaduais e governos municipais em relação

ao governo federal e, em consequência, de igual modo, essa subordinação se repete com os governos municipais em sua relação com os governos estaduais.

Nesse aspecto, os fundamentos do Regime de Colaboração são depreendidos de um autêntico princípio federativo, em que, embora as legislações atinentes à política educacional (desde a CF/1988, passando pela LDB, pelo PDE, pelo PMCTE e pelo PAR) apresentem dispositivos na direção do referido regime, este não se efetiva na prática, como pudemos observar na análise desenvolvida. Destacamos que um legítimo Regime de Colaboração se efetiva com a descentralização de poder, com a autonomia nas decisões, com a observância da paridade hierárquica e com o fortalecimento das relações do pacto federativo.

A aproximação dessas políticas aos ritos mercantis, pós-reforma estatal dos anos 1990, se apresenta como uma barreira na efetivação da relação de um compartilhamento da gestão educacional entre todos os entes federativos, valorizando, sobretudo, um princípio empresarial no qual a gestão contratual e os acordos governamentais, por meio de Termo de Compromisso ou de Cooperação, são priorizados.

Evidenciamos, então, um distanciamento dos princípios elementares do Regime Colaborativo, com ênfase em políticas educacionais que primam por contratos de gestão. Esses contratos, por sua vez, implicam o esvaziamento da autonomia federativa e, conseqüentemente, a subordinação dos entes federativos à União, e esta se reforça e se fortalece, enquanto governo central, promovendo uma relação centralizada, concentrada e regulativa, via mérito da avaliação quantitativista, conforme evidenciamos nas provas padronizadas de avaliações da Educação Básica, como, por exemplo, a Provinha Brasil, o Enem e o Saeb.

O capítulo a seguir trata das questões que são resultantes do estudo empírico e do diálogo com o referencial teórico definido para embasar o trabalho em curso. Compreendermos, assim, que a organização do Plano de Ações Articuladas no município de Belém exigirá, dentre outras coisas, conhecermos os percursos dessa elaboração e sua efetivação prática no aspecto da efetivação do Regime Colaborativo com a União com vistas à melhoria da Educação Básica no município. Para isso, lançamos mão dos instrumentos elaborados antes e depois da formulação do PAR de Belém-PA, além das entrevistas com os sujeitos anteriormente definidos.

CAPÍTULO IV

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BELÉM

A efetividade da avaliação da elaboração e da implantação do PAR em Belém e seus avanços e perspectivas no período de 2007 a 2014 são o foco deste capítulo. Aqui tratamos das questões que fluíram como resultado de nosso estudo empírico. Compreender a organização do plano do Município de Belém exige conhecer os meandros desta elaboração.

Para tanto, fazemos uso dos instrumentos elaborados antes e após a formulação do PAR Belém, assim como analisamos as entrevistas com os sujeitos já anteriormente destacados.

O documento que antecede ao plano, neste caso o diagnóstico do levantamento situacional, é importante para compreender quais foram as razões para as proposições de ações e subações nas dimensões constitutivas do PAR. Foi a partir desse levantamento que o Município construiu sua proposta de plano, atendendo os requisitos previamente estabelecidos pelo MEC.

Analisando esse documento podemos perceber em quais áreas a educação municipal apresenta maiores dificuldades para implementar uma educação qualitativa.

Embora este programa esteja sistematizado em quatro dimensões (Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Apoio Escolar; Prática Pedagógica e Avaliação; e Infraestrutura), ratificamos que centramos nossa análise em duas dimensões, conforme já justificado anteriormente, as quais são: **Gestão Educacional e Infraestrutura**.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELÉM DO PARÁ

A cidade de Belém foi fundada no ano de 1616, início do século XVII, por Francisco Caldeira Castelo Branco, inicialmente com o nome de “Feliz Lusitânia”, depois denominada de “Nossa Senhora de Belém do Grão-Pará”, tradicionalmente conhecida como “Santa Maria de Belém do Grão-Pará”, agora, simplesmente, é designada Belém.

A capital do Estado do Pará está localizada na Região Norte do Brasil, foi a primeira capital da Amazônia, é, segundo dados estatísticos do IBGE, a 2ª maior cidade da Região Norte e a maior cidade da Região Metropolitana do Estado do Pará (SARGES, 2010).

A cidade de Belém possui oficialmente 71 (setenta e um) bairros, distribuídos em 08 (oito) distritos administrativos que foram organizados a partir de 1999. Tais distritos são: Belém (DABEL), Benguí (DABEN), Entroncamento (DAENT), Guamá (DAGUA), Icoaraci (DAICO), Mosqueiro (DAMOS), Outeiro (DAOUT) e Sacramenta (DASAC), permanecendo nessa divisão territorial até o presente momento⁵⁴ (CODEM, 2014).

Figura 4 – MAPA TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA



Fonte: *Atlas do Desenvolvimento Humano* (2013)

O Município de Belém pertence à mesorregião Metropolitana de Belém, composta por 5 municípios (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara) e à Microrregião Belém, formada por dois territórios, um continental e outro insular, que é composto por 39 ilhas.

A sede Municipal tem as seguintes coordenadas geográficas: 01° 27 "20" de latitude Sul e 48°30"15" de longitude a Oeste de Greenwich, aproximadamente a 160 km ao sul da linha do Equador. A cidade tem uma área territorial de 1.059,458 Km² (SEPOF, 2012). A seguir, podemos visualizar o mapa territorial da Região Metropolitana.

⁵⁴ Dados encontrados no *site* do IBGE, no seguinte endereço eletrônico: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=150140&search=para|belem|infograficos:-historico>.

Figura 5 – MAPA TERRITORIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE DE BELÉM-PA



Fonte: CODEM – Prefeitura Municipal de Belém

Os principais acidentes geográficos do Município são: as baías de Marajó, ao Norte, e Guajará, a Oeste. Nesta última, deságua o rio Guamá, que, em conjunto, contribui para a conformação peninsular do Município. Na baía de Guajará, deságuam os igarapés Bacuri, Val-de-Cães, Una e o furo do Maguari, que separa a Ilha de Caratateua (Outeiro) do continente (SEPOF, 2012).

A capital paraense possui uma densidade demográfica de 1.315,26 habitantes por Km², ocupando o 11º lugar do ranking dos 15 municípios mais populosos do País, com 1.446,042 habitantes (estimativa). O número representa um aumento comparado ao censo de 2000 de aproximadamente 2,83% em relação à população total da cidade registrada em 2010, que foi de 1.393.399 habitantes (IBGE, 2016).

QUADRO 4: CARACTERÍSTICAS DA CIDADE DE BELÉM

População (estimativa IBGE 2016)	1.446, 042 hab.
Área	1.059,458 km ²
Bioma	Amazônia
Gentílico	Belemense ou Belenense

Fonte: IBGE (2014)

Segundo dados de 2010, do IBGE, Belém possui uma população que se intitula em maior porcentagem como parda (64,19%), seguida de branca (27,27%), preta (7,57%), amarela (0,81%) e indígena (0,16%). A cidade de Belém é a 2ª mais populosa da Região Norte, a 12ª do País e a 177ª do mundo (IBGE, 2012).

Belém apresenta o equivalente de 595.399 da população ocupada e 663.589 da população economicamente ativa⁵⁵, sendo que a economia do Município está relacionada à agropecuária, à indústria e a serviços, e do total de 35.292,176 dessas variáveis do Estado do Pará, 15.158.246 advém de Belém, com destaque principal para os serviços (12.600.397), seguido da indústria (2.525.862) e por último a agropecuária (31.987) (SEPOF, 2014).

A capital paraense, no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano apresenta a média de 0,746, acima do IDH do Estado do Pará, que é de 0,646, e da média do Brasil, que é de 0,727. Em análise feita entre os anos de 2000 a 2010, o IDH de Belém teve um crescimento de 15,84%, ocupando a primeira posição no Estado do Pará e na Região Norte. Em relação às capitais brasileiras, ocupa a 10ª posição e a 628ª posição na relação com os demais municípios brasileiros. No que diz respeito à expectativa de vida ao nascer⁵⁶, segundo os dados do último censo do IBGE, é de 74,3 anos (IBGE, 2010).

Nos dados apresentados pelo *Atlas do Desenvolvimento Humano* (2013), que analisa os índices de evolução deste item social dos municípios, pode-se observar que nesses indicadores

Belém teve uma evolução em seu IDH de 32,74% nas últimas duas décadas, abaixo da média de crescimento nacional (47%) e abaixo da média de crescimento estadual (56%). O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 42,01% entre 1991 e 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

O Produto Interno Bruto (PIB) da cidade de Belém apresenta um crescimento considerável no período dos anos de 2007 a 2014. Em 2007, o PIB da capital paraense era de R\$ 13.842,632 bilhões. Em 2014, esses valores foram alterados para R\$ 28.706.165 bilhões, sendo o 1º (primeiro) entre os Municípios paraenses, com participação percentual de 23,11 no PIB estadual e o 2º (segundo) da Região Norte.

⁵⁵ Os indicadores apresentados acerca da população ocupada e economicamente ativa têm como referência o ano de 2010 e foram retirados do documento “Estatísticas de Belém”, disponível no perfil municipal do *site* www.idesp.pa.gov.br.

⁵⁶ A esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). No município, a esperança de vida ao nascer cresceu 3,8 anos na última década, passando de 70,5 anos, em 2000, para 74,3 anos, em 2010 (IBGE, 2010).

Em âmbito nacional, o PIB de Belém é o 12^a (décimo segundo) entre as capitais dos estados brasileiros e o 21^o entre os municípios, e sua participação no PIB nacional é no percentual de 0,48% (FAPESPA, 2015). A seguir, podemos observar, com mais detalhes, essas informações sobre o PIB geral e *per capita* da capital paraense, considerando os dados disponíveis do PIB no período em análise.

TABELA 7: PIB GERAL E PER CAPITA DE BELÉM-PA /2007-2014

ANO	PIB A PREÇOS CORRENTES R\$	PIB PER CAPITA R\$
2007	13.842.632	9.542
2008	15.286.066	10.733
2009	16.568.144	11.524
2010	18.801.039	13.506
2011	21.426.847	15.282
2012	26.362.015	18.691
2013	27.139.286	19.033
2014	28.706.165	20.034

Fonte: IBGE e FAPESPA, 2015 – organização do autor

Nota: Valores atualizados a preço de dezembro de 2015 pelo INPC

No que diz respeito ao PIB *per capita*, os números apresentados demonstram que em 2007, ano inicial de nosso percurso analítico, este PIB de Belém era de 9.542. Em 2014, passa a ser de 20.034. Com relação às capitais brasileiras, o PIB *per capita* de Belém é o 24^a (vigésimo quarto), mas, se considerarmos todos os 5.565 municípios brasileiros, o PIB *per capita* de Belém está em 2.070^a posição.

A história da educação pública do Município de Belém remonta ao ano de 1949. Nesse ano, foi criada a Diretoria de Ensino Municipal – DEM, por meio da Lei nº 503, de 27 de maio. Em 1958, essa diretoria foi transformada em Departamento Municipal de Educação e Cultura, por meio da Lei nº 4.107, de 11 de julho. A educação na capital paraense vai ser mais bem estruturada a partir de 1964, pois, com o objetivo de fortalecer o ensino de nível primário e a promoção da cultura, foi criada a então Fundação Educacional do Município de Belém – FEMB.

Quatro anos depois, já em 1968, a fundação se transformou em Secretaria Municipal de Educação e Cultura – Semec, com o advento da Lei 6.558/1968, que, em seu artigo 1^o, diz:

Fica criada a SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA na forma aqui estruturada, tendo por fim orientar a política

educacional do Município, fomentar, organizar e manter os diversos níveis de ensino do Município de Belém, bem como promover o aprimoramento cultural da população desta cidade, através dos meios adequados ao seu alcance (BELÉM, 1968).

Atualmente, a cultura é gerida por um órgão específico da Prefeitura de Belém que é a Fundação Cultural do Município de Belém – Fumbel. Essa fundação é responsável pelo fomento e pela disseminação da arte, da cultura e do patrimônio histórico dentro da capital paraense, deixando, portanto, a Semec apenas com os assuntos educacionais.

O Sistema Municipal de Educação de Belém foi criado e estruturado em 07 de julho de 1994, pela Lei 7.722, sendo constituído pelas instituições de educação mantidas pelo poder público municipal, pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos municipais de educação como a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação (BELÉM, 1994).

Essa Lei explicita o que é o sistema de educação em Belém quando expõe, em seu artigo 2º, que “O Sistema Municipal de Educação é a organização conferida à educação pelo Poder Público no âmbito municipal” (BELÉM, 1994). Sua estrutura organizacional e seu papel devem compreender:

I princípios, fins e objetivos da ação educativa previstos nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica, ressaltando-se a universalização quantitativa e qualitativa do 1º grau, a gratuidade da educação pública, a progressividade de atendimento à educação infantil e a adequação dos conteúdos programáticos e modos de gestão, onde couber, à realidade local;

II normas e procedimentos que assegurem unidade e coerência interna do Sistema Próprio de Educação, como parte integrante do seu sistema social e fator de sua transformação, de modo a permitir o exercício da função federativa municipal de supervisão e normatização de toda e qualquer atividade educativa no âmbito geográfico do Município de Belém;

III órgãos e serviços por meios dos quais se promoverá a ação educativa, basicamente a Secretaria Municipal de Educação e o conselho Municipal de Educação, a primeira com função típica executiva ligada à rede própria, à rede privada e às escolas da rede pública estadual que, por força de convênio ou outro instrumento, tenham passado à gestão municipal, e o segundo com função normativa e fiscalizadora (BELÉM, 1994).

O Conselho Municipal de Educação – CME foi criado pela Lei Municipal nº 7509/91, portanto, três anos antes do sistema municipal de educação. O conselho municipal é, conforme expresso no artigo 10º da lei em tela:

Órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino, atuará especificamente no campo da educação, visando sempre um trabalho de cooperação com os demais sistemas de ensino, e em consonância com o que estiver disposto nas Constituições Federal e Estadual, legislação federal de diretrizes e bases da educação, lei estadual referente ao Sistema Estadual de Ensino, Lei Orgânica do Município de Belém e normas dos Conselhos Federal e Estadual (BELÉM, 1991).

Este tem na sua composição representantes do poder público municipal e de vários segmentos da sociedade civil organizada, a saber:

- ✓ 04 (quatro) representantes da Secretaria Municipal de Educação de Belém – Semec;
- ✓ 01 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDAC;
- ✓ 01 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP;
- ✓ 01 (um) representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Estado do Pará – SINEPE; e
- ✓ 01(um) representante da Associação de Pais e Alunos Intermunicipais do Estado do Pará – APAIEPA.

Quanto à legislação que assegura a organização do magistério em Belém, ressaltamos que o primeiro Estatuto dos profissionais da educação municipal de Belém foi criado pela Lei n° 6.999, de 27 de julho de 1976.

Em 1983, a Lei Ordinária n° 7.219 modifica a Lei n° 6.999, instituindo o regime jurídico do funcionário Público do Magistério do Município de Belém. Essa Lei estabelece, no que diz respeito às atividades do exercício do magistério, em seu artigo 2º, que o magistério do Município de Belém

abrange atividades de preparação e ministração de aulas em disciplinas, áreas de estudo ou atividades, avaliação e acompanhamento de atividades discentes no ensino de primeiro grau e pré-escolar, bem como, atividades de administração escolar (BELÉM, 1983).

Em 1985, essa lei vai ser modificada, novamente, pela Lei n° 7.281/1985. Em 1987, por meio da Lei n° 7.385, um novo Estatuto do Magistério do Município de Belém foi criado, tendo a duração de seis anos. Entretanto, foi substituído pelo atual Estatuto, conforme preconiza a Lei n° 7.528, de 5 de agosto de 1991, que dispõe sobre “a organização das atividades do Magistério do 1º grau e outros graus de ensino, a estruturação das respectivas carreiras e estabelece o regime jurídico de seu pessoal” (BELÉM, 1991).

Para o Estatuto do Magistério, as atividades docentes são caracterizadas conforme o proposto no artigo 2º:

Entende-se por atividade do Magistério, para os efeitos da presente Lei, aquelas que exigem formação de Administrador Escolar, Orientador Educacional, Supervisor Escolar e Professor, caracterizadas por funções de docência, planejamento, orientação, supervisão, inspeção, coordenação e avaliação do ensino e da pesquisa nas unidades educacionais ou nos níveis departamentais da Secretaria Municipal de Educação (BELÉM, 1991).

Quanto ao quantitativo de estabelecimentos de educação, o sistema municipal de educação de Belém possuía em 2007, conforme dados do INEPDATA, 36 (trinta e seis) Unidades de Ed. Infantil (UEIs), 53 Unidades Pedagógicas (UPs) e 61 (sessenta e uma) escolas, perfazendo o total de 150 (cento e cinquenta) estabelecimentos de ensino.

Em 2014, essa realidade se altera, do total de 194 (cento e noventa e quatro) estabelecimentos, 55 (cinquenta e cinco) eram UEIs, 69 (sessenta e nove) eram UPs e 70 (setenta), escolas (INEPDATA, 2014).

Destacamos que as Unidades Pedagógicas atendem tanto a Educação Infantil quanto o Ensino Fundamental. Esses espaços são chamados de anexos, pois estão vinculados a uma escola principal, conforme destaca a Semec, quando informa:

As escolas assim contabilizadas funcionam, de fato, multiplicadas em um número bem maior de endereços e prédios entendidos como anexos – cada qual sempre vinculado a uma escola-sede principal que centraliza e administra a documentação escolar regida pela legislação pertinente (BELÉM, 2014).

Na tabela a seguir, demonstramos esses de dados dos equipamentos de forma bem mais sistematizada.

TABELA 8: QUANTITATIVOS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA 2007/2014

ESTABELECIMENTOS	2007	2014
Unidades de Ed. Infantil	36	55
Unidades Pedagógicas	53	69
Escola	61	70
TOTAL	150	194

Fonte: INEPDATA – organização do autor

No que diz respeito às funções docentes na rede municipal, Belém apresenta uma evolução de 17% no número de funções docentes no período de 2007 a 2014. Em 2007, existia um quantitativo de 2.122 (dois mil cento e vinte e duas) funções. Destas, 1.793 (um mil setecentos e noventa e três) possuíam nível superior. Entretanto, com licenciaturas, apenas 959 (novecentos e cinquenta e nove), e as demais 834 (oitocentos e trinta e quatro) possuíam formação superior em outras áreas.

Esse cenário se altera em 2014, quando das 2.070 (duas mil e setenta) funções, todas possuem formação com licenciatura. Entretanto, se observa um cenário na contratação de docentes com apenas a escolaridade de ensino médio, de 180 (cento e oitenta) em 2007, chega a 411 (quatrocentos e onze) em 2014, um aumento de 38%. Na Tabela 9, apresentamos a tabela que expõe essas informações mais detalhadamente.

TABELA 9: QUANTITATIVO DE FUNÇÕES DOCENTES NA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA 2007/2014

ESCOLARIDADE	2007	2014
Fundamental Incompleto	-	-
Fundamental Completo	11	02
Ensino Médio - Normal/Magistério	138	01
Ensino Médio	180	411
Superior Completo	959	2.070
Superior completo sem licenciatura	834	-
Total	2.122	2.484

Fonte: INEPDATA – organização do autor

No tocante ao quantitativo de matrículas na rede municipal de ensino, Belém contabilizava, em 2007, a partir de dados disponibilizados pelo INEP, um total de 73.711 (setenta e três mil setecentas e onze) matrículas, sendo estas divididas em 11.783 (onze mil setecentas e oitenta e três) na pré-escola; 2.067 (duas mil e sessenta e sete) nas creches, 59.663 (cinquenta e nove mil seiscentas e sessenta e três) no ensino fundamental e 198 (cento e noventa e oito) no ensino médio.

Este quantitativo de matrículas sofre uma redução de 3.341 (três mil trezentos e quarenta e uma), quando comparamos com os dados de 2014. O total de matrículas neste ano é de 70.370 (setenta mil trezentas e setenta).

A redução se dá, especialmente, nos anos finais do ensino fundamental, que diminui 4.945 (quatro mil novecentas e quarenta e cinco)⁵⁷ matrículas, e na Educação de Jovens e Adultos (EJA)⁵⁸, que perde 3.327 (três mil trezentas e vinte e sete), perfazendo uma redução de 8.272 (oito mil duzentas e setenta e duas) matrículas.

Entretanto, o município tem um aumento significativo das matrículas na Educação Infantil, que aumenta em 4.680 (quatro mil seiscentas e oitenta), tendo na creche um acréscimo de 1.650 (mil seiscentas e cinquenta) matrículas e na pré-escola 3.030 (três mil e trinta) matrículas a mais em relação a 2007. A tabela a seguir demonstra essas informações de forma mais específica.

TABELA 10: QUANTITATIVO DE MATRÍCULAS NA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA 2007/2014

NÍVEL DE ENSINO	2007	2014
Creche	2.067	3.717
Pré-escola	11.783	14.813
Fundamental anos iniciais	36.300	31.355
Fundamental anos finais	11.126	11.429
EJA – Fundamental	12.237	8.910
Ensino Médio	198	-
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	-	146
Total	73.711	70.370

Fonte: INEPDATA – organização do autor

Outro dado importante nessa caracterização da capital paraense diz respeito ao Ideb. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da capital paraense apresenta um crescimento significativo se considerarmos os dados da linha histórica desta avaliação estandardizada no período de 2005-2015.

Em 2005, início da adoção desse índice, o Ideb de Belém era 3.0 no 5º ano e 3.1 no 9º ano. Já em 2013, esse índice apresenta uma elevação, indo para 4.1 no 5º ano e para 3.8 no 9º ano, mas com um decréscimo em relação a 2011 no 5º ano. Em 2015, o índice retoma o seu percurso, atingindo 4.6 para 5º ano e 4.0 para o 9º ano, conforme apresentado na Tabela 11.

⁵⁷ Em 2007, havia 36.300 matrículas. Já em 2014, esse número caiu para 31.355, correspondendo a uma diminuição de 4.945 matrículas.

⁵⁸ Essa modalidade de educação vem sofrendo uma constante redução drástica no número de matrículas na rede municipal. Segundo a Secretaria de Educação, um dos fatores foi a corrida de muitos jovens e adultos para a modalidade Projovem e Projovem Urbano.

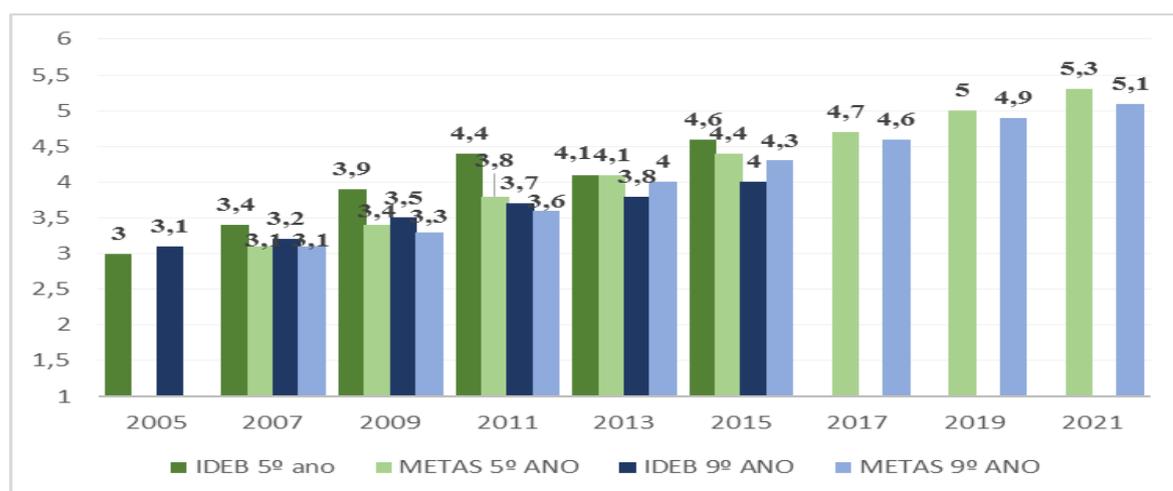
TABELA 11: IDEB OBSERVADO E PROJETADO DO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA – 2005-2015

IDEB observado – Belém							Metas projetadas – Belém							
Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
5º ano	3.0	3.4	3.9	4.4	4.1	4.6	3.1	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3
9º ano	3.1	3.2	3.5	3.7	3.8	4.0	3.1	3.3	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.1

Fonte: INEP/Ideb, 2015 – organização do autor

A Tabela 11 demonstra que, embora os índices de avaliação dos anos iniciais (5º ano) apresentem uma crescente e atendam as metas projetadas, os anos finais (9º ano) não atingiram as metas projetadas nas duas últimas publicações. Em 2013, ficaram com 3.8 e em 2015 4.0, quando a meta projetada deveria ser de 4.0 e 4.3, respectivamente, ficando abaixo da meta.

GRÁFICO 9: IDEB OBSERVADO E PROJETADO DO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA – 2005-2015



Fonte: INEP/Ideb, 2015 – organização do autor

No que diz respeito ao financiamento da educação, nossa análise compreende que, em muitos aspectos, o financiamento da educação no País tem sido um caso emblemático e de difícil solução em curto prazo. A atuação dos entes federativos segue uma linha que se equipara, respeitadas, neste caso, as especificidades constitucionais deste financiamento (Inciso IX do art. 24 da Constituição Federal de 1988).

Essas especificidades quanto ao financiamento da educação estão postas se considerarmos a estrutura do federalismo brasileiro e a distribuição das receitas entre eles. Oliveira (2010, p.09) ressalta que há “uma diferenciação acentuada na

distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito”.

Essa mesma análise é reforçada por Gemaque e Gutierrez quando ratificam que

essa situação decorre do desenvolvimento desigual dos estados e municípios e do desempenho da União em não garantir a redução das assimetrias por meio da transferência de recursos compatíveis com as necessidades locais (2016, p.153).

Essas autoras destacam ainda que o financiamento da educação é um elemento central nas relações atinentes ao Regime de Colaboração entre os entes federativos, que entendem ser

o financiamento da educação o elemento fulcral do regime de colaboração entre os entes federativos, visto que a ausência de recursos financeiros tende a dificultar e até impossibilitar a materialização da tão almejada qualidade do ensino (GEMAQUE E GUTIERRES, 2016, p.153).

Nesse sentido, o município de Belém do Pará não foge à regra., embora em uma situação melhor que a maioria dos municípios paraenses no que diz respeito à composição dos recursos destinados à educação, já que possui certa autonomia financeira em relação aos repasses constitucionais da União em razão de seu potencial de arrecadação para compor sua receita própria.

Observamos que o financiamento da educação em Belém é composto pelos recursos próprios da receita do tesouro municipal e pelos repasses do governo federal, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Ao verificarmos os repasses do Fundeb, no período de 2007 a 2014, portanto, nos últimos oito anos, percebemos que há uma evolução desses repasses pela União. Em 2007, a soma desse fundo foi de R\$ 75.660.931,04 (setenta e cinco milhões, seiscentos e sessenta mil, novecentos e trinta e um reais e quatro centavos). Em 2014, essa soma é de R\$ 164.272.983,80 (cento e sessenta e quatro milhões, duzentos e setenta e dois mil, novecentos e oitenta e três reais e oitenta centavos), conotando um percentual de aumento dessa rubrica em 129,24%.

Podemos emitir que esse aumento consiste e se justifica na implementação do Fundeb, neste período, pois o valor repassado aos Estados e Municípios considera agora todos os alunos da Educação Básica. O próprio MEC salienta sobre

os ajustes desses repasses ao informar que, embora o fundo tenha sido instituído em 2007, ele seria

plenamente concluído em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20% (FNDE, 2014).

Para uma visualização dos valores recebidos pelo Município de Belém da rubrica Fundeb, demonstramos os repasses anualmente no período de 2007 a 2014. Os dados foram extraídos do *site* do Tesouro Nacional, que apresenta os repasses com média do mês e o valor total por ano dos valores dos Municípios brasileiros.

Tabela 12: REPASSES FUNDEB BELÉM – 2007-2014

ANO	VALOR REPASSADO R\$	MÉDIA MÊS
2007	75.660.931	6.305.077,58
2008	103.332.793	8.611.066,15
2009	118.431.392	9.869.282,72
2010	132.120.337	11.010.028,13
2011	164.272.983	13.689.415,31
2012	169.976.507	14.164.708,97
2013	161.787.712	13.482.309,33
2014	173.446.057	14.453.838,16

Fonte: TESOURO NACIONAL⁵⁹ – organização do autor

Nota: Valores atualizados a preço de dezembro de 2015 pelo INPC.

A prefeitura de Belém justifica que os recursos advindos do Fundeb são destinados, exclusivamente, para compor a folha de pagamento de salários dos professores da rede. A PMB diz que:

Para garantir salário dos docentes utiliza o dinheiro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e ainda complementa com verbas próprias através do Fundo Municipal Para Educação – FME⁶⁰.

O Entrevistado 01, que faz acompanhamento sistemático dos repasses do Fundeb, também afirma que os recursos do fundo são utilizados para garantir o pagamento dos profissionais da educação:

Eu sou a rainha da planilha. E aqui eu faço um acompanhamento do FUNDEB, esse é o repasse anual desde 2005, quanto que foi

⁵⁹ Vide: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/municipios_novosite.asp

⁶⁰ Informação disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/index.php?id=1&conteudo=4261>

passado, o que é repasse FUNDEB o que não é repasse. Eu tenho desde 2005, mas eu não consegui recuperar o mês a mês daqui. Isso aqui é um acompanhamento que eu faço dos repasses, ano a ano, 2007 até 2014, quanto foi repassado por ano [...] do FUNDEB pra cá, [...]. Isso pra eu fazer estimativa, ver o que tem, ver o que é e o que não é. Principalmente para pagar professor. Quando eu entrei aqui, na verdade, ele só pagava professor, mas o que acontecia, não tinha dinheiro para investimentos porque todo investimento ficava por conta do recurso do tesouro municipal e o tesouro municipal nunca tinha o suficiente para fazer o investimento, aí, então de certa forma eu obriguei o tesouro municipal a cobrir a folha e tirei uma parte do FUNDEB do investimento e a gente tem uma faixa de 10%, na verdade, do FUNDEB pra investimento. (ENTREVISTADO 01)

Quando consultamos os anuários estatísticos da PMB para verificação dos dados referentes ao pagamento dos profissionais da educação na Semec e comparamos com os repasses do Fundeb, nos últimos quatro anos (2010-2014)⁶¹, verificamos que até 2011 os repasses desse fundo cobriam o valor total da folha de pagamento desta rubrica, inclusive com saldo.

Entretanto, a partir de 2012, os repasses dos recursos do Fundeb são menores que o total da folha de pessoal, exigindo, assim, a complementação desse pagamento com recursos próprio do município, confirmando o que já informava a própria PMB. Destaca-se, como se pode ver, que a complementação da prefeitura para o pagamento dessa folha, em 2014, foi na ordem de 78,66%. Isto é, o valor total dos repasses do Fundeb para o pagamento dos profissionais da educação de Belém, em 2014, cobriu apenas 21,34% da folha salarial daquela categoria.

Essa utilização dos repasses Fundeb e a composição da folha de pessoal da educação é retomada novamente pelo Entrevistado 01, quando explica a utilização desses recursos para compor a receita nesta rubrica, inclusive, salientando como se dá o *déficit* em relação ao total da folha:

Os repasses do FUNDEB, o que tá em azul, contém estimativa, né. Algum tempo utilizado para folha de pagamento, o percentual do FUNDEB que foi utilizado como folha de pagamento. O percentual de crescimento do FUNDEB, o número de alunos conforme censo, custo de aluno FUNDEB, o total da folha ano, e esse daqui é só por parte de pessoal, o valor da folha de recurso, quanto a PMB aplicou. Por exemplo, aqui eu tenho 169 milhões, mas a PMB vai aplicar 187 milhões, eu tenho recurso da PMB, como foi que cresceu o recurso? O custo do aluno PMB em relação ao custo aluno do FUNDEB e o custo aluno final. (ENTREVISTADO 01)

⁶¹ Decidimos por este período, por razões da disponibilidade dos dados pela PMB.

Essas informações dos repasses do Fundeb e a composição da folha para o pagamento dos profissionais da educação no município de Belém-PA estão melhor detalhadas na tabela a seguir.

Tabela 13: FOLHA DE PESSOAL DA EDUCAÇÃO COMPARADO AOS REPASSES FUNDEB BELÉM – 2010 – 2014

ANO	VALOR REPASSADO FUNDEB R\$	VALOR FOLHA PESSOAL EDUCAÇÃO R\$	%
2010	132.120.337	116.375.324	88,08
2011	164.272.983	148.749.569	90,55
2012	169.976.507	181.682.161	-6,88
2013	161.787.712	224.884.639	-38,99
2014	173.446.057	309.881.604	-78,66

Fonte: Anuário estatístico, 2010, 2012 – organização do autor

Nota: Valores atualizados a preço de dezembro de 2015 pelo INPC

Destacamos que os repasses do Fundeb, para grande parte os municípios brasileiros, não significa recursos novos. Essa afirmativa pode ser comprovada por Davies, quando expressa que,

Embora os fundos tragam quase nenhuma (FUNDEF) ou pouca (FUNDEB) receita nova para o conjunto nacional das redes estaduais e municipais da educação básica, muitos governos tiveram ou terão ganhos expressivos, porém muitos outros tiveram ou terão perdas significativas porque esta é a lógica desses fundos, baseada na redistribuição de acordo com o número de matrículas (2012, p.58).

Destacamos que a redistribuição desses recursos é feita de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino da Educação Básica e considera, ainda, os repasses de 20% das receitas de impostos e as demais transferências estaduais. Isto implica que municípios com maior poder de arrecadação terão menores repasses do que, de fato, vinculam ao fundo. Esse é o caso de Belém, pois, conforme afirma a PMB, a capital paraense tem perdas nos repasses, já que, “assim como o antigo FUNDEF, o atual FUNDEB acarreta perdas financeiras para Belém por causa da tradicional predominância numérica da rede pública estadual na capital do Pará”⁶².

O Entrevistado 01 também salienta essa perda do município com os repasses do Fundeb e as suas vinculações, quando diz: *A arrecadação é baixa, né, e esse ano (2014) a nossa perda do FUNDEB já se passaram de Quarenta milhões. Então,*

⁶² <http://semecbelem-pa.blogspot.com.br/2009/07/atencao-educacao-infantil.html>

tá em quarenta e quatro milhões a nossa verba e vai chegar até o final do ano, mais de setenta e dois milhões (ENTREVISTADO 01).

Quando analisamos os repasses do Fundeb considerando o que isso implica em termos percentuais com relação à receita própria do município, podemos verificar que esse valor oscila entre a média de 16% e 17%, no período. O menor valor nessa comparação acontece em 2009, quando apresenta um percentual de 9,64%, e o maior acontece no ano de 2007, quando esse percentual é de 17,60%.

Essas informações, que correspondem à comparação dos repasses do Fundeb e às receitas próprias do município de Belém-PA, estão mais bem apresentadas na tabela a seguir.

TABELA 14: REPASSES FUNDEB COMPARADOS COM A RECEITA PRÓPRIA DO MUNICÍPIO DE BELÉM-PA – 2007 a 2014

ANO	RECEITA PRÓPRIA (R\$)	REPASSES FUNDEB (R\$)	%
2007	1.336.645.370,97	75.660.931,04	17,60
2008	1.208.668.518,58	103.332.793,81	11,68
2009	1.142.132.850,13	118.431.392,64	9,64
2010	1.713.668.236,11	132.120.337,63	12,97
2011	1.105.757.335,13	164.272.983,80	6,73
2012	2.033.643.353,19	169.976.507,66	11,96
2013	2.642.939.883,41	161.787.712,07	16,33
2014	2.830.312.508,53	173.446.057,98	16,31

Fonte: TESOURO NACIONAL⁶³ – organização do autor

Nota: Valores atualizados a preço de dezembro de 2015 pelo INPC

As peculiaridades demográficas, geográficas e populacionais deste ente federativo regional dizem muito sobre as características distintas deste Brasil continental. As aparências territoriais e climáticas são dispares e ao mesmo tempo complementares, pois compõem o conjunto do clima e do território que representa a nação neste lado nortista e, sobretudo, amazônico.

Entretanto, as características contemplativas do ponto de vista da grandeza do País se esgotam nesses elementos naturais. As análises das variáveis de direitos sociais e educacionais acompanham a realidade dos problemas do macrocenário

⁶³ As informações dos valores arrecadados pelos impostos que geram os repasses da União por meio do Fundeb para Belém/Pa não estão evidenciadas nos balanços disponibilizados. Nesse sentido, não se pode, até este momento, fazer as devidas comparações. Vide: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/municipios_novosite.asp

das políticas públicas brasileiras e seus desdobramentos, seja na garantia de políticas de cunho igualitário para todos como um direito subjetivo, seja como uma política em que prevalecem os interesses oligárquicos e sua equidade mercantil em nome do constructo democrático.

Nesse aspecto, do ponto de vista do financiamento da Educação Básica no País, a realidade implica em que

O debate sobre o financiamento da educação continua central e envolve a solução de alguns aspectos considerados críticos: a revisão do papel da União no financiamento da educação básica; a instituição de um sólido regime de cooperação e colaboração entre os entes federados; o estabelecimento de uma real valorização dos trabalhadores em educação; e, ainda, a definição de referenciais de qualidade para todos os níveis e modalidades da educação (FRANÇA, 2014, p.15).

As fragilidades financeiras das unidades federativas revelam o fator determinante no aspecto central da relação colaborativa entre os entes federativos. O Regime de Colaboração no financiamento e na manutenção da Educação Básica, embora esteja no escopo jurídico da legislação do Estado nacional, ainda é incipiente, para que se defenda sua efetividade entre os membros federativos.

A efetivação desse Regime Colaborativo, especialmente sobre o financiamento, via política de fundo, é no mínimo uma tentativa de “obrigar – mais do que induzir – os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público” (FERNANDES, 2009, p.28). O princípio do Regime de Colaboração de um Estado federativo não se evidencia na obrigatoriedade, mas sim na assunção do papel, previamente definido, que cada ente federativo exerce nessa relação, considerando, sobretudo, a condição financeira de cada um. E esse não é o caso brasileiro.

Os dados trabalhados acima demonstram que o município de Belém-PA, nessa ciranda de perde e ganha com os fundos, e nessa relação que possa evidenciar a efetivação do Regime de Colaboração, não é um bom exemplo. Os últimos anos da análise apresentam uma dependência do município em sua própria receita e uma diminuição, em termos de apoio às despesas, dos repasses federais, conforme pode ser verificado nos itens repasses do Fundeb em relação a seu aporte para o município, comparado a sua própria receita e à manutenção da remuneração dos profissionais da educação, embora, em linhas gerais estes repasses tenham aumentados cerca de 130%.

Vemos ainda que, em termos percentuais, os repasses constitucionais, se considerarmos o período de 2007 a 2014, vêm diminuindo significativamente na composição da receita deste ente federativo municipal, como já demonstrado nas análises dos repasses constitucionais no capítulo 2.

Com vistas a demonstrarmos os avanços em termos de infraestrutura dos estabelecimentos de ensino da rede municipal de educação, passamos a um diagnóstico situacional da dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, considerando os dados disponíveis nos microdados do Inep no período de 2007 a 2014, que foram balizados pelo Levantamento da Situação Escolar – LSE.

4.2 O DIAGNÓSTICO DO LEVANTAMENTO SITUACIONAL (LSE) DAS ESCOLAS DE BELÉM-PA – UM PANORAMA DA DIMENSÃO INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS

O levantamento da situação escolar é um instrumento de coleta de informações sobre as escolas de Educação Básica regular, para o planejamento da gestão das redes públicas dos entes federativos. Foi elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para promover a coleta de dados e subsídios diversos sobre a condição das escolas públicas brasileiras em relação à infraestrutura física e aos recursos pedagógicos.

O LSE é uma tecnologia importante e é concebido para diagnosticar as condições físicas dos prédios escolares, verificar a disponibilidade de ambientes, mobiliário e equipamento e a existência de material pedagógico e recursos humanos, tendo como base a metodologia de Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola – PMFE⁶⁴ propostos e estabelecidos pelo Ministério da Educação, por meio do FUNDESCOLA, no ano de 2002, e, ainda, visa a certificar toda a rede física constante no documento base preenchido do PAR.

O LSE, segundo o Ministério de Educação em seu guia de orientação para os Estados e Municípios, tem os seguintes objetivos:

- ✓ Identificar as condições físicas dos prédios escolares e a disponibilidade de mobiliário, equipamento e material pedagógico existente;

⁶⁴ Os padrões mínimos de funcionamento das escolas expressam a presença de um conjunto de insumos e condições necessários para a realização das atividades escolares – instalações físicas, equipamentos, recursos pedagógicos, recursos humanos, currículo e gerenciamento. Aparentemente simples, o conceito envolve, na verdade, um amplo conjunto de condições humanas, materiais e organizacionais ou de insumos e processos (MORAES, 2002, p.05).

- ✓ Verificar a situação de infraestrutura das escolas frente aos padrões mínimos de funcionamento;
- ✓ Estabelecer prioridades de atendimento para as reformas e a aquisição de mobiliário e equipamento;
- ✓ Subsidiar a elaboração do Microplanejamento;
- ✓ Identificar a situação institucional das escolas (FNDE, 2011).

O formulário do levantamento situacional que é um documento chave para se conhecer a realidade da infraestrutura física e pedagógica das escolas dos entes federativos está organizado em sete blocos distintos que devem ser preenchidos pelos profissionais da área de infraestrutura e educacional. Os blocos são:

- ✓ Bloco I – Cadastro da escola;
- ✓ Bloco II – Características da escola;
- ✓ Bloco III – Características físicas dos ambientes;
- ✓ Bloco IV – Material didático e escolar;
- ✓ Bloco V – Equipamento e mobiliário;
- ✓ Bloco VI – Utilização das salas de aula/atividades;
- ✓ Bloco VII – Notas de esclarecimento e orientações (FNDE, 2011).

Segundo o MEC, em sua cartilha de orientação para o preenchimento do Levantamento da Situação Escolar, um dos objetivos desse levantamento é “disponibilizar para a União, Estados e Municípios uma base de dados que forneça as necessidades e os custos para adequação e melhoria da rede pública de ensino, tendo como foco principal o aprendizado do aluno” (FNDE, 2011).

Em pesquisa recente, Sátyro e Soares (2007) afirmam sobre a influência na qualidade da educação quando a escola apresenta uma infraestrutura adequada. Para eles,

A infraestrutura escolar pode exercer influência significativa sobre a qualidade da educação. Prédios e instalações adequadas, existência de biblioteca escolar, espaços esportivos e laboratórios, acesso a livros didáticos, materiais de leitura e pedagógicos, relação adequada entre o número de alunos e o professor na sala de aula e maior tempo efetivo de aula, por exemplo, possivelmente melhorem o desempenho dos alunos (SÁTYRO E SOARES, 2007, p.07).

O levantamento das situações escolares, segundo o guia de orientação para os prefeitos e secretários de educação, tem como foco os serviços oferecidos às escolas e à análise dos ambientes onde ocorre o desenvolvimento dos serviços. O mesmo guia apresenta 12 serviços que devem ser estudados por este sistema, sendo: Docência; Promoção do acesso à informação; Apoio ao estágio e às atividades empreendedoras; Alimentação; Saúde e higiene; Promoção de

convivência; Suporte à docência; Administração; Manutenção, conservação e segurança; Integração com a comunidade; e Apoio educacional (BRASIL, 2009).

Destaca-se que todas as informações coletadas pelos técnicos nas escolas devem ser inseridas no sistema informatizado disponibilizado pelo MEC, incluindo fotos e as plantas arquitetônicas dos prédios escolares, o que, posteriormente, gera relatórios detalhados sobre o nível de cumprimento dos PMFEs. Esse conjunto de quatro relatórios é chamado de relatórios gerenciais, sendo o mais importante o quarto, pois apresenta o Quadro Geral do Padrão Mínimo de Funcionamento Escolar – QGPMFE.

Este relatório é de exclusividade dos prefeitos e secretários ou dos técnicos que compõem a equipe técnica do LSE, que deve ser composta por, no mínimo, um (1) profissional da área de infraestrutura física (arquiteto, engenheiro civil ou técnico em edificações) e um (1) da área pedagógica (pedagogo ou licenciado em outra área do conhecimento). Ambos estudarão, no próprio sistema, como utilizá-lo e como preencher o formulário do LSE (BRASIL, 2009). No quadro a seguir, sistematizamos os relatórios e o que cada um tem de importante para a aplicação do levantamento situacional de cada ente.

QUADRO 5: RELATÓRIOS GERAIS DO SISTEMA LSE

RELATÓRIO	DETALHAMENTO
QUADRO GERAL DOS PADRÕES MÍNIMOS DE FUNCIONAMENTO DA ESCOLA	Este relatório disponibiliza informações desagregadas sobre as necessidades de cada escola e do conjunto de escolas da rede, possibilitando ao gestor público uma tomada de decisão com base em dados e fatos
REESTRUTURAÇÃO FÍSICA: O relatório Reestruturação Física é constituído de dois relatórios: 1- Estimativas de custo para reforma 2- Estimativas de custo à ampliação	O primeiro refere-se às estimativas de custo para reforma dos espaços analisados pelo LSE, indicando o percentual de inadequação da estrutura física e da acessibilidade. O segundo relatório contém as estimativas de custo para a ampliação dos espaços considerados inadequados
AQUISIÇÕES	O relatório de Aquisições informa, com base nos dados levantados em cada uma das escolas, uma estimativa de custos para adquirir mobiliários, equipamentos e materiais didáticos e escolares necessários ao alcance do PMFE
ORÇAMENTO SINTÉTICO	Sintetiza as informações dos dois relatórios anteriores, estimando os custos para a reestruturação física e aquisições para que a rede atinja o PMFE

Fonte: Guia de Orientação de Prefeitos e secretários de educação (2009)

O relatório Quadro Geral do Padrão Mínimo de Funcionamento Escolar é importante para cada ente da federação e para as escolas, uma vez que ele apresenta informações detalhamento dos

Resultados da análise de 15 índices, as condições da escola frente aos PMFE e a posiciona de acordo com a pontuação alcançada. Assim como hoje cada escola tem seu IDEB, com o QGPMFE cada escola terá a sua pontuação em relação ao PMFE, resultando, portanto, na distribuição das escolas segunda sua maior ou menor distância do PMFE (FNDE, 2011).

Parece-nos que esse levantamento situacional das escolas públicas permite um diagnóstico importante para que se conheça, de fato, a realidade dos espaços educacionais em todo o País. E, uma vez conhecendo essa realidade, se proponha melhorias nos componentes de infraestrutura física; de mobiliário; de equipamentos; e de materiais didático-pedagógicos ou de ambientes que promovam um fazer educativo mais efetivo para os estudantes e para todos os profissionais da educação pública.

Essa seria a intenção da União, por meio do Ministério da Educação, com esse diagnóstico detalhado para cada rede escolar dos entes federativos, uma vez que o

LSE será o instrumento preferencial de diálogo do Ministério da Educação/FNDE com Estados, Distrito Federal e Municípios na operacionalização do regime de colaboração e nas ações de cumprimento das metas do IDEB estabelecidas pelo INEP (INEP, 2011).

Não se pode negar que o Plano de Ações Articuladas, via Levantamento da Situação da Escola coadunado com o Censo Escolar anual, expõe a situação e a necessidade do planejamento de cada ente de forma específica, evidenciando a realidade educacional escola por escola. Oliveira, Scaff e Sena enfatizam, em recente pesquisa, que o PAR:

Revela que o planejamento estratégico, a gestão democrática e o envolvimento dos segmentos educacionais, estes entendidos como aqueles sujeitos envolvidos com o processo educacional, apresentam-se como investimento para enfrentar em âmbito local as questões internas de desenvolvimento econômico e social e de democratização da gestão municipal (2012, p.13).

Assim, percebe-se que o critério básico para que os entes federados justifiquem suas ações e subações e sejam atendidos, é que realizem o LSE nas escolas que compõem a rede da sua esfera administrativa.

Tal levantamento vai possibilitar um diagnóstico minucioso que permitirá o atendimento às necessidades detectadas, admitindo que tais ações de infraestrutura sejam autorizadas. Nesse caso, seriam reformas, aquisição de mobiliários e equipamentos permanentes (MEC, 2007). O Entrevistado 02 esclarece que, por meio do LSE, o Ministério da Educação possui todas as informações sobre a situação das escolas. Segundo ele,

O que melhorou foi a informação que o MEC tem hoje das escolas da rede. Foi feito o LSE, o MEC tem tudo isso. Hoje o MEC tem um retrato fiel das escolas, eles cruzam informações, os dados do diagnóstico, do censo, do LSE, do próprio plano (PAR). Não tem como enrolar. Uma coisa foi o PAR anterior [2007], outra coisa é o PAR atual [2011], não dá mais para você esconder informações, ou dá uma informação que não seja real. Podem dizer que estamos mentindo. (ENTREVISTADO 02)

Nesse sentido, verificamos os aspectos que foram considerados no LSE do município de Belém-PA e quais os incrementos em termos de aquisição de equipamentos para as escolas da rede. Essa verificação abarca todos os estabelecimentos de ensino da rede, excluindo aqueles que são convênios e parcerias com as agremiações de bairros, as chamadas Unidades Pedagógicas, que, de acordo com o Entrevistado 01, são pouco estruturadas e inadequadas para a educação, mas que não podem ser beneficiados com os recursos do plano de ações, afirma ele:

Nós temos UPs muito ruins, né, locais muito ruins, muito ruins, né, sem a mínima condição de infraestrutura e com um problema, porque nós não podemos inscrevê-los no PAR, por exemplo, por quê? Porque não são nossos, são espaços de comodatos, são espaços de centros comunitários, que funcionam as educações infantis ou as UPs, que são anexos das escolas. (ENTREVISTADO 01)

As informações dos dados disponíveis pelo Inep no que concerne ao diagnóstico dos equipamentos existentes nas escolas (excluindo as UPs) no município de Belém, considerando os anos de 2007 e 2014, apresentam um reflexo da tentativa de aparelhar os espaços educativos para melhor atender aos estudantes.

Destacamos que os dados do INEP, no número de escolas, por exemplo, não se coadunam com os da PMB. Essa inconsistência se dá em razão de o censo não considerar as UPs (ou anexos) como estabelecimentos de ensino, diferente da Secretaria, que contabiliza todos os espaços. Vejamos:

TABELA 15: NÚMERO DE ESCOLAS MUNICIPAIS EM ATIVIDADE SEGUNDO EQUIPAMENTOS EXISTENTES – BELÉM-PA (2007/2014)

Equipamentos Existentes na Escola	2007	2014
Aparelho de Televisão	82	125
Videocassete	45	35
DVD	81	117
Antena Parabólica	7	27
Copiadora	7	16
Retroprojektor	44	45
Impressora	53	57
Computadores	57	60
Total de Escolas (*)	96	131

Fonte: MEC/INEP - Microdados do Censo Escolar

Obs.: (*) O total de escolas não reflete necessariamente a soma dos itens

Embora alguns equipamentos se tornem obsoletos para a realização de atividades pedagógicas (vídeo cassete e projetor, por exemplo), percebe-se que as escolas estão mais bem aparelhadas, especialmente no que diz respeito a instalações de antenas parabólicas, copiadoras/impressoras, televisores e computadores. Todos esses equipamentos estão em mais escolas em 2014, se comparado ao ano de 2007.

A avaliação das dependências das escolas de Belém-PA e suas estruturas quanto à organização de sua viabilidade para atividades pedagógicas apresenta alguns avanços, especialmente no que diz respeito à implantação de laboratórios de informática, de salas adaptadas para bibliotecas e/ou salas de leituras, e quadras cobertas.

Quando consultamos o PAR Belém, tanto em 2007 quanto em 2011, verificamos que essas informações dentro da dimensão Infraestrutura, na área 1 (Instalações físicas), sobre bibliotecas (indicador 4.1.1 e 4.2.1), laboratórios de informática (indicador 4.1.2 e 4.3.1), quadra de esportes (indicador 4.3) e condições de acesso para pessoas com deficiências (indicador 4.1.6 e 4.3.3), respectivamente, estão pontuadas.

Na tabela a seguir, podemos verificar essas informações no que diz respeito às dependências das escolas neste ente municipal.

TABELA 16: ESCOLAS MUNICIPAIS EM ATIVIDADE SEGUNDO DEPENDÊNCIAS EXISTENTES/BELÉM-PA – 2007-2014

Dependências Existentes na Escola	2007	2014
	TOTAL	TOTAL
Diretoria	78	105
Sala de professores	53	94
Laboratório de Informática	45	108
Laboratório de Ciências	1	1
Sala de recursos para atendimento educacional especializado	1	39
Quadra de esportes (**)	49	104
Cozinha	91	132
Biblioteca/Sala de leitura	50	103
Parque Infantil	20	25
Sanitário fora do prédio	5	6
Sanitário dentro do prédio	86	129
Sanitário Adequado a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	49	59
Total de Escolas (*)	89	135

Fonte: MEC/INEP - Microdados do Censo Escolar

Obs: (*) O total de escolas não reflete necessariamente a soma dos itens.

(**) para o ano de 2012, optou-se pelo número de quadras cobertas.

A pontuação sobre bibliotecas, laboratórios de informática e quadra de esporte foi 3 no PAR 2007. Essa pontuação não gerou nenhuma subação para o município nestes indicadores no documento. Mas, em 2011, o município revisou essa pontuação gerando novas ações para o indicador que trata dos laboratórios de informática, que teve a pontuação 1. O indicador de quadra de esporte não consta no PAR 2.

Um dado importante diz respeito à implantação de Sala de recursos para atendimento educacional especializado, as chamadas Salas de Recursos Multifuncionais – SRMF. Esses espaços são implantados nas escolas públicas onde se realiza o Atendimento Educacional Especializado – AEE. Para o MEC, esse atendimento

é um serviço da educação especial que identifica, elabora, e organiza recursos pedagógicos e de acessibilidade, que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas (SEESP/MEC, 2008).

Quanto às condições de acesso para pessoas com deficiências, a pontuação desse indicador foi 2, nos dois documentos. A justificativa desse indicador foi que “as instalações das escolas são parcialmente adequada e às condições de acesso

para Pessoa com Deficiência – PcD, tem poucas rampas de acesso” (BELÉM, 2007).

Destacamos que a ênfase na dimensão Infraestrutura justifica-se por ser essa dimensão a base do Levantamento Situacional, realizado pelos entes municipais, como requisito obrigatório para posterior preenchimento e elaboração do PAR.

A dimensão Infraestrutura e Recursos Pedagógicos no PAR em 2007 apresentava 3 áreas e 14 indicadores. A Área 1, que versava sobre as instalações físicas gerais das dependências das escolas, contemplava os indicadores que foram avaliados no LSE, por técnicos pedagógicos e engenheiros e analisados a seguir.

As informações sobre essa dimensão podem ser mais bem verificadas no Quadro 6, que apresenta uma síntese de como esses indicadores estão pontuados no PAR Belém-PA 2007. Este quadro destaca as pontuações e as justificativas da secretaria no preenchimento do PAR.

QUADRO 6: SÍNTESE DOS INDICADORES DO PAR BELÉM – 2007
INFRAESTRUTURA

INDICADOR	PONTUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
1 – Biblioteca, instalações e espaço físico.	3 – Quando as instalações da biblioteca são parcialmente adequadas para a organização e armazenamento de acervo; os espaços para estudos individuais e em grupo não atendem a necessidade da escola.	38 unidades escolares com bibliotecas revitalizadas com equipamentos, mobiliários e acervo bibliográfico adequado (em 30 escolas) ou construídas (em 8 escolas), para uso no 1º, 2º e 3º turnos.
2 – Existência e funcionamento de laboratórios (informática e ciências).	3 – Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, porém, poucos equipados e em quantidade insuficientes para atender as necessidades dos professores e alunos. Raramente alunos e professores utilizam os laboratórios de informática e ciências.	1 – Há laboratórios de biologia e de química na FUNBOSQUE. 2 – Há laboratório de informática em 46 das 59 escolas. Não há nas 35 UEIS e nem nos 67 Anexos.
3 – Existência e conservação de quadra de esportes.	3 – Quando mais de 50% das escolas da rede possuem quadra de esportes, mas a maioria necessita de reparos, pois não há total segurança na utilização.	1 – Das 59 escolas, 41 (69,5%), possuem quadras esportiva. 2 – Há apenas 9 quadras cobertas, porém, necessitando de reparos.
6 – Condições de acesso para pessoas com deficiência física	2 – Quando as instalações das escolas são parcialmente adequada, às condições de acesso para PcD, com poucas rampas de acesso. Ausência de um planejamento do SME.	43% da rede (59 escolas, 35UEIS e 67 Anexos) possuem acesso e instalações para PNEES, tendo sido adequadas, principalmente, as escolas (91%) e UEIS (17%).

Fonte: INEP/PAR BELEM-2007

Entendemos como importante a garantia mínima da infraestrutura física e pedagógica para o sucesso educacional dos estudantes. Essa estrutura predial e de

equipamentos se soma a outras variáveis que possibilitam uma educação qualitativa e exitosa. Monteiro e Silva destacam que

Os insumos escolares são muito relevantes na definição dos resultados educacionais e não devem ser tratados como inutilidade. Muitos são os fatores limitantes, tais como os sociais, tão dolorosamente expressivos em nossa realidade, onde temos as origens socioeconômicas dos educandos. A deficiência de infraestrutura nas escolas afeta diretamente a qualidade da educação. Prédios e instalações inadequadas, a inexistência de bibliotecas, espaços esportivos e laboratórios, a falta de acesso a livros didáticos, materiais de leitura, a relação inadequada ao tamanho da sala de aula e o número de alunos, são problemas que influenciam diretamente no desempenho dos alunos (2015, p.22).

Nesse aspecto, é relevante que Estados e Municípios adequem suas redes físicas com uma infraestrutura que garanta o fortalecimento da prática pedagógica nas escolas e que essa estrutura acompanhe a modernização das escolas como um todo. O princípio colaborativo do PAR permitiu esse diagnóstico da realidade de cada ente e sua rede e/ou sistemas de ensino. Para maior detalhamento da dimensão Infraestrutura e Recursos Pedagógicos apresentamos o resumo das áreas e dos indicadores do PAR Belém 2007.

QUADRO 7: ÁREAS E INDICADORES DO PAR BELÉM/2007 –
INFRAESTRUTURA

ÁREAS	INDICADORES
1 – Instalações físicas gerais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Biblioteca: instalações e espaço físico. 2. Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências). 3. Existência e conservação de quadra de esportes. 4. Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório 5. Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário. 6. Condições de acesso para pessoas com deficiência física. 7. Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.
2 – Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existência de computadores ligados à Internet e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas. 2. Existência de recursos audiovisuais.
3 – Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico. 2. Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos). 3. Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos. 4. Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência. 5. Confecção de materiais didáticos diversos.

Fonte: INEP/PAR BELEM-2011

Observamos que essa realidade do sistema de ensino municipal será mais bem representada na elaboração do PAR 2, que apresenta um aumento no número de áreas (4) e de indicadores (22) e abarca uma série de outros elementos que são importantes no fazer pedagógico. Mas ainda mantém a centralidade das decisões de ações e subações no sistema fechado e informatizado, definido pelo FNDE tal qual como aconteceu com o primeiro PAR. A seguir, apresentamos o quadro da distribuição de áreas e indicadores e como se desenha no PAR 2011.

QUADRO 8: ÁREAS E INDICADORES DO PAR BELÉM/2011 –
INFRAESTRUTURA

ÁREAS	INDICADORES
1 – Instalações físicas da secretaria municipal de educação	1. Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação. 2. Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação.
2 – Condições da rede física escolar existente	1. Biblioteca: instalações e espaço físico. 2. Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares. 3. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana. 4. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 5. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana. 6. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 7. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana. 8. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 9. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana. 10. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 11. Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade. 12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.
3 – Uso de Tecnologias	1. Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas de ensino fundamental 2. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas. 3. Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE). 4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.

CONTINUAÇÃO DO QUADRO 8 – ÁREAS E INDICADORES DO PAR BELÉM/2011 – INFRAESTRUTURA	
4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura). 2. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos. 3. Suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos. 4. Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.

Fonte: INEP/PAR BELEM-2011

A pontuação dos indicadores da dimensão Infraestrutura do PAR 2 já apresentam uma maior clareza e fidelidade da real situação do sistema educacional do município de Belém-PA em relação ao primeiro PAR, conforme nos expõe um dos entrevistados:

Naquela altura do campeonato, do primeiro PAR, e pela falta de experiência dos técnicos daqui, pela falta de experiência da gente, o PAR foi feito, não foi um, não foi um retrato muito concreto da realidade, né, e no PAR 2011 a 2014 muitas coisas da gestão anterior, ela digamos assim, ela não queria que mostrasse alguns defeitos, algumas dificuldades da gestão, então esse PAR não foi bem um retrato porque havia uma resistência em nível de gestão, de não mostrar muito, as falhas, as deficiências do sistema. E tem algumas coisas que foram colocadas no PAR que não, não são muito realistas. Agora nós estamos tentando fazer um PAR realista de fato, que é o retrato da secretaria. (ENTREVISTADO 02)

Essa afirmativa é importante para responder as modificações ocorridas em termos de pontuação dos indicadores nos dois planos. E ainda a complementação de itens que não eram contemplados no primeiro plano, conforme nos informa outro entrevistado, no que diz respeito ao preenchimento dos planos, já que muitos itens não estavam claros para um preenchimento mais real. Diz ele:

Vou falar agora por mim, pelo pouco do que a nossa equipe trabalhou, que embora seja um instrumento meio que fechado que algumas respostas não se enquadram na nossa realidade de forma nenhuma e não vão traduzir a realidade, um exemplo claro quando você pede e coloca no mesmo item laboratório de informática e laboratório de ciências e coloca aquela pontuação é um elemento muito difícil por quê? Por que pelo menos no norte do Brasil nas escolas que conheço não é muito usual você ter laboratório de ciências principalmente na rede pública de ensino, o laboratório de informática por conta de todo esse projeto do governo federal de informatização é mais comum; aí você fica com a dificuldade de pontuar então, sempre você vai ficar com item dois porque 50% ou na verdade nesse caso nós ficamos com item 1 porque só tinham um

laboratório de informática, então é um instrumento limitado para traduzir a realidade efetiva. (ENTREVISTADO 03)

É nesse aspecto que o PAR inviabiliza o atendimento das especificidades dos entes federativos, pois, sendo um instrumento fechado, as ações e subações que venham a gerar, em muitos casos, não atendem as necessidades das demandas regionais e locais destes, especialmente na dimensão infraestrutura. Isso implica na retirada da autonomia dos entes na definição de suas demandas educacionais específicas.

Destacamos, ainda, que as exigências normativas para que o FNDE atenda uma necessidade de construção ou reforma de um estabelecimento de ensino são complexas e por vezes inviabilizam uma demanda específica que consta como subação do plano. As proposições e exigências presentes nos programas financiados pelo FNDE são destacadas por um de nossos entrevistados:

Esse não é um sistema nosso, tá, como, a nossa obrigação é criar, construir espaço pra atender, que é também que a gente barra na questão do PAR, por quê? No PAR tem o PROINFÂNCIA, o PROINFÂNCIA exige uma metragem que nós não temos em Belém, ora, qual é a metragem que é exigida: 60m X 70m, para o tamanho do terreno, tá, pra construção, um terreno grande desses, não vão dá pra nós, a gente não consegue desapropriar, não consegue, pra comprar é uma fortuna, porque eles preferem vender pra fazer o espigão, tá, aí nós acabamos comprando, pedacinho e mais pedacinho, pedacinho e mais pedacinho e que não sai barato e, e não atendem as exigências do plano, que pra mim é complicado. (ENTREVISTADO 01)

Entendemos que, quando uma relação colaborativa atende às especificidades dos membros de uma dada federação, ela fortalece as relações federativas. O Regime de Colaboração abarca uma parceria em que cada ente assume de forma comprometida seu papel na efetivação dos objetivos propostos em uma dada política ou um programa específico. Quando essa relação extrai a garantia da autonomia de um desses entes ou a hierarquização das políticas ou dos programas são acintosos, fica evidente que o Regime de Colaboração está comprometido.

Embora, em muitos aspectos, os entes sejam contemplados com o atendimento de recursos materiais e financeiros em dada dimensão dos programas, isso não corresponde ao efetivo aspecto do Regime de Colaboração, uma vez que essa aceitação das proposições da União, no caso do PAR, é uma aceitação em razão dos limites orçamentários por quais passam os entes municipais e alguns entes estaduais, e qualquer sinal de repasses, seja em investimentos financeiros,

seja em materiais diversos por parte do ente central, é aceito pelos gestores (prefeitos e governadores) sem uma verdadeira análise, se há uma relação de subordinação ou não desses pela União, então

A meu ver é como estou te falando, a formalização, o que é que seria esse regime? A formalização das [...] potências, fortalezas, e também – por que não? – das fragilidades, dos limites dos três entes no que tange a construção das políticas educacionais conjuntas capazes de fazer avançar, capazes de promover o desenvolvimento dos indicadores educacionais, não só dos indicadores, porque quando a gente fala indicador fica aquela coisa matemática, meio fria, mas da elevação mesmo da qualidade do ensino, da sua democratização, do acesso, da sua qualidade, da sua permanência. Para que isso aconteça você precisa verificar o que é que as secretarias municipais de educação têm e podem fazer. Porque o que é que acontece ainda? Os municípios, eles ainda são, eu acho que isso é cultural, é um processo histórico que a gente vai demorar ainda para superar, o município ele ainda é aquele primo pobre, é o que espera tudo. O município, o prefeito, secretário quando ele ouve falar disso ele pensa logo o seguinte: ‘o que é que eu vou ganhar com isso, o que é que eu vou receber, o que é? Não, ele tem que pensar o seguinte: “o que é que eu posso fazer, até onde eu posso ir?”. Mas eles não pensam assim [...] Vai receber mais recursos além da transferência obrigatória? Vai, então vamos aderir ao programa; o município vai receber mais recurso a partir da adesão? Então vamos aderir ao programa e etc., etc. (ENTREVISTADO 04)

Essa assertiva de um de nossos entrevistados revela muito bem a realidade do Regime de Colaboração brasileiro. As fragilidades financeiras dos entes federativos ainda são as grandes vilãs na efetivação desse regime, especialmente, na relação União X Municípios. Isto é, programas pontuais que atendam esses entes federativos, independente de quais as implicações da autonomia e da participação dos entes envolvidos, serão sempre bem-vindos.

Entretanto, a eficácia e o fortalecimento das relações federativas, conforme estão apontados no escopo das legislações atinentes quanto à necessidade do estreitamento e do amadurecimento das relações colaborativas, serão sempre suprimidos.

No aspecto do atendimento das ações e subações pelo FNDE ao município de Belém-PA, estas previstas no PAR 2007 e 2011, identificamos algumas ações e subações que foram acolhidas nessa dimensão. Dentre elas, destaque para a aquisição de mobiliários (mesas e cadeiras) para atendimento de professores e alunos do Ensino Fundamental, inclusive com especificidades para alunos com deficiências.

A tabela a seguir mostra o repasse de R\$ 1.775.243,00 (um milhão, setecentos e setenta e cinco mil, duzentos e quarenta e três reais) para atender as subação da área 2, que versa sobre as condições da rede física escolar existente e o indicador 11, que trata das condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade, conforme TERMO DE COMPROMISSO PAR Nº 201403606, assinado entre o FNDE e o município de Belém-PA.

TABELA 17: SÍNTESE DAS SUBAÇÕES ATENDIDAS PELO FNDE/MEC – MOBILIÁRIO

SUBAÇÃO	TIPO	TERMO DE COMPROMISSO	QUANT	PREÇO UN R\$	TOTAL R\$
4.2.11.9	Conjunto aluno / cja 04 (para alunos com altura entre 1,33m e 1,59m)	Nº 201403606	4340	159,50	692.230,00
4.2.11.9	Mesa pessoa em cadeira de rodas	Nº 201403606	59	137,00	8.083,00
4.2.11.9	Conjunto professor cjp 01	Nº 201403606	386	255,00	98.430,00
4.2.11.9	Conjunto aluno / cja 06 (para alunos com altura entre 1,59m e 1,88m)	Nº 201403606	5250	186,00	976.500,00
TOTAL GERAL					1.775.243,00

Fonte: FNDE/2014

Não há informações detalhadas pela PMB/Semec das escolas que foram atendidas com esses equipamentos de mobília, embora haja uma listagem, no plano, de escolas que possuem carência desse material, destaque para aquelas que atendem alunos cadeirantes e/ou com alguma deficiência física. Destaca-se que esses repasses acontecem no exercício de 2014.

Outra demanda atendida em razão de ações geradas no PAR 2007 e 2011 diz respeito à área 2 do PAR 2011, que trata das condições da rede física escolar existente, indicador 12 que delibera sobre a existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.

Neste item “transporte escolar”, temos uma atenção expressiva do FNDE para com o ente municipal paraense, mas que evidencia uma contradição. O documento do plano apresenta a pontuação 3. Neste caso, não geraria subações no PAR 2 e, quando consultamos o PAR 2007, do município, neste não há indicadores que gerem qualquer ação para transporte. A justificativa apresentada no plano do

município também segue a mesma linha da eficiência no atendimento no transporte escolar quando diz que

a SEMEC conta com atendimento regular para os alunos que necessitam de transporte, através da contratação de serviços de barqueiros, sendo que alguns espaços educativos da área insular contam com até 4 barqueiros para garantir o horário das crianças (INEP 2011).

Ao consultarmos os Termos de Compromisso N° 201401782 e N° 201400389/2013, deduzimos ser essa demanda do PAR 2011. Essa contradição não apresenta aparentemente justificativa por parte da Semec/PMB e do FNDE. A seguir, demonstramos os repasses e o quantitativo de veículos a serem adquiridos.

TABELA 18: SÍNTESE DAS SUBAÇÕES ATENDIDAS PELO FNDE – TRANSPORTE

SUBAÇÃO	TIPO	TERMO DE COMPROMISSO	QUANT	PREÇO UN R\$	TOTAL
4.2.12.9	Ônibus escolar com 03 (três) áreas reservadas para cadeira de rodas	N° 201300036	01	150.000,00	150.000,00
4.2.12.9	Ônibus escolar com 04 (quatro) áreas reservadas para cadeira de rodas	N° 201300036	01	150.000,00	150.000,00
4.2.12.9	Ônibus escolar com 01 (uma) área reservada para cadeira de rodas	N° 201300036	02	150.000,00	300.000,00
4.2.12.9	Ônibus escolar com 02 (duas) áreas reservadas para cadeira de rodas	N° 201300036	01	150.000,00	150.000,00
4.2.12.12	Lancha escolar média	N° 201400389	02	160.000,00	320.000,00
4.2.12.12	Ônibus escolar com 01 (uma) área reservada para cadeira de rodas	N° 201401782	24	150.000,00	3.600.000,00
TOTAL GERAL					4.670.000,00

Fonte: FNDE/2014

A liberação de R\$ 4.350.000,00 (quatro milhões, trezentos e cinquenta mil reais) para aquisição de 28 ônibus e mais R\$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil) para atendimento dos alunos da rede municipal de Belém-PA com duas lanchas escolares é significativa, se considerarmos que essa rede pública municipal é 90% urbana. Todavia, não há demanda nos documentos que justifique esses repasses.

As demais escolas estão instaladas na região insular e, por conta disso, não dependem de transporte rodoviário e sim hidroviário, justificando assim a necessidade das duas lanchas escolares, já que a rede paga barqueiros para transportar os alunos, conforme justifica a assertiva anteriormente apresentada. Mas, mesmo a necessidade de transporte hidroviário não é apontada, como justificativa, pela Semec/PMB, para gerar subação nesta área do PAR.

Por fim, nossa análise se direciona aos repasses do FNDE para atendimento dos programas mantidos por este órgão de fomento, especialmente, aqueles que compõem a cesta comum da Educação Básica para os entes municipais e que são passíveis do financiamento, destacando que esses programas são caracterizados como de transferências automáticas, e algumas dessas políticas são chamadas de assistência financeira voluntária.

Cruz salienta que

A assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária que, historicamente, decorre de convênios para o financiamento de projetos educacionais com órgãos federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais, por meio da apresentação de planos de trabalhos anuais (PTA). Esta modalidade de repasse é de extrema importância para compreender as relações federativas, uma vez que consiste em repasses discricionários, dependendo sua operacionalização de inúmeros fatores técnicos e políticos (2012, p.6).

Dentre esses programas de caráter de assistência de transferência financeira, que se caracterizam como de assistência voluntária da União para com os entes federativos e que estão inclusos no pacote básico do FNDE e listados entre aqueles em que há a exigência de um Contrato de Gestão e em que o PAR é um instrumento de requisito obrigatório, o que justifica nossa análise, destacam-se os seguintes:

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE);
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);
- PDDE Educação Integral (MAIS EDUCAÇÃO); e
- PDDE Educação Básica (PDE-ESCOLA).

Os programas em análise demonstram avanços no aspecto do montante dos valores repassados para o município de Belém-Pa. Verificamos que o PNAE, que corresponde aos repasses do programa de alimentação escolar, tem um crescimento de 66% entre os anos de 2007 e 2014, saindo de R\$ 4.032.979,94 (quatro milhões e trinta e dois mil e novecentos e setenta e nove reais e noventa e quatro centavos) em 2007 para R\$ 6.700.780,00 (seis milhões, setecentos mil e setecentos e oitenta reais) em 2014.

A tabela a seguir apresenta uma sistematização dos repasses destes programas do FNDE/MEC para o município de Belém-PA no período histórico de 2007 a 2014, conforme dados disponíveis.

TABELA 19: REPASSES DO FNDE POR PROGRAMA PARA BELÉM-PA – 2007-2014

ANO	PROGRAMAS					
	PNAE R\$	PNATE R\$	PDDE R\$	MAIS EDUCAÇÃO R\$	PDE-ESCOLA R\$	TOTAL DOS REPASSES R\$
2007	4.032.979,94	55.125,34	621.294,83	-	-	4.709.400,11
2008	3.836.995,43	11.427,12	1.257.823,87	368.812,35	643.702,50	6.118.761,27
2009	5.056.723,78	131.958,14	801.957,05	151.084,33	1.048.969,15	7.190.692,45
2010	7.904.530,24	164.847,82	900.436,48	1.434.386,75	119.563,59	10.523.764,88
2011	6.170.040,00	78.823,42	632.309,63	1.368.207,53	613.751,49	8.863.132,07
2012	5.751.804,00	44.736,54	888.209,10	983.098,41	64.977,30	7.732.825,35
2013	6.359.256,00	84.041,00	1.268.260,00	711.756,81	-	8.423.313,81
2014	6.700.780,00	-	1.098.349,60	1.574.564,32	-	9.373.693,92

Fonte: FNDE/LIBERAÇÕES – CONSULTAS GERAIS (2007 a 2014)⁶⁵

Nota: Valores atualizados a preço de dezembro de 2015 pelo INPC

Outro programa que evolui em termos de maiores repasses é o PDDE – Educação Integral. Este, em 2008, correspondeu ao total de R\$ 368.812,35 (trezentos e sessenta e oito mil, oitocentos e doze reais e trinta e cinco centavos). Já em 2014, os valores saltam para R\$ 1.574.564,32 (um milhão, quinhentos e setenta e quatro mil quinhentos e sessenta e quatro reais e trinta e dois centavos), um crescimento, portanto, de mais de 320%.

Esse crescimento dos repasses do PDDE – Educação Integral se justifica em razão de que a oferta da educação em tempo integral pela rede municipal só vai acontecer, de forma mais efetiva, a partir do ano de 2010.

Considerando esse panorama de repasses, percebemos que o ano de 2010, que corresponde ao final do PAR 2007 e adaptações do PAR 2011, é, nesta linha histórica, o ano que mais recursos o município de Belém-PA recebe. Na soma total desses programas, o valor repassado é de R\$ 10.523.764,88 (dez milhões, quinhentos e vinte e três mil, setecentos e sessenta e quatro reais e oitenta e oito centavos). Destaca-se que, nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, todos os programas do FNDE repassam recursos ao município.

Se ponderarmos que os repasses dos programas para Belém-PA, em 2014, ano final do PAR 2, ainda que não tenha recebido recursos do PNATE e do PDE-ESCOLA e o valor seja menor que em 2010, verifica-se que o montante recebido ainda é bem significativo em relação a 2007.

⁶⁵ Disponível em: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc

Se observarmos a Tabela 16, em 2007 a soma de todos os programas que repassaram recursos chega a R\$ 4.709.400,11 (quatro milhões, setecentos e nove mil, quatrocentos reais e onze centavos), destacamos que, neste ano, o município não recebeu recursos do MAIS EDUCAÇÃO e do PDE-ESCOLA, enquanto que, em 2014, a somatória dos programas é de R\$ 9.373.693,92 (nove milhões, trezentos e setenta e três mil, seiscentos e noventa e três reais e noventa e dois centavos), ou seja, um crescimento de mais de 99%.

Podemos, com isso, inferir, se consideramos os montantes repassados pelo órgão fomentador da Educação Básica, que o município de Belém-PA teve um aumento importante de recursos para investimentos na educação de sua rede de ensino. Entretanto, embora sejam representativos os valores recebidos por meio dos programas do FNDE/MEC, isso não significa a tradução de um harmonioso princípio colaborativo, pois

Essa modalidade de transferência de recursos também serve de fator de indução de políticas, uma vez que o financiamento é condicionado pelas prioridades definidas pelo MEC, induzindo, portanto, estados e municípios a implementação de políticas compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal (CRUZ, 2009, p.361).

A seguir, fazemos um diagnóstico da dimensão Gestão Educacional e seus desdobramentos e implicações para a Educação Básica, considerando os dois planos, 2007 e 2011.

4.3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE BELÉM-PA – UM PANORAMA DA DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL - 2007 E 2011

A dimensão gestão educacional tem ocupado um lugar central no Plano de Ações Articuladas. Comparada às outras dimensões, ela abarca o maior número de áreas e indicadores a serem desenvolvidos pelos municípios na elaboração de seus planos.

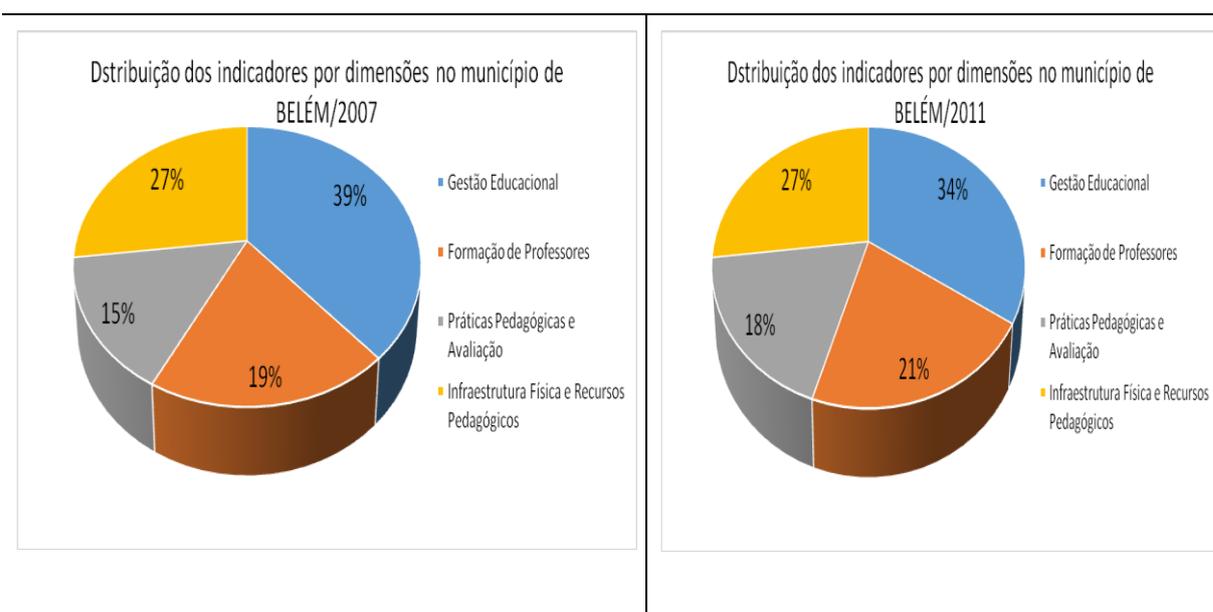
Para a formulação do PAR, primeiramente, os municípios firmaram apoio ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, documento integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que traça critérios, parâmetros e procedimentos para a assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC) a projetos e ações educacionais. O PDE age de forma integrada ao Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, tendo como prioridade reunir

representantes de diversos setores em favor de uma educação pública de qualidade (MAGALHÃES e FERNANDES, 2012).

Na perspectiva de instrumentalizar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – PMCTE, o PAR é criado. Seu objetivo é melhorar a qualidade da Educação Básica e estabelecer um Regime de Colaboração entre os entes da federação – União, Estados, Municípios e Distrito Federal –, na tentativa de efetivar uma atuação mais direta nos sistemas municipais e estaduais, que apresentem maiores necessidades e/ou deficiências.

Verifica-se que, do quantitativo de 52 indicadores constantes no PAR 2007, 20 estão na dimensão gestão, e, dos 82 indicadores do PAR 2011, 28 estão nesta dimensão. Esses indicadores correspondem a 39% do PAR 2007 e 34% do PAR 2011, conforme se pode ver gráfico a seguir.

GRÁFICO 10: DISTRIBUIÇÃO DE INDICADORES POR DIMENSÃO PAR 2007-2011 BELÉM-PA



Fonte: INEP/PAR - 2007 e 2011 – organização do autor

Destacamos, nesse sentido, que o PAR se pauta em princípios que, em certa medida, impõem a responsabilização das gestões municipais como estratégia que visa a promover melhorias da educação, uma vez que ele representa um instrumento, com impacto no campo da gestão educacional, articulando-se com as propostas de mudanças na gestão pública, tal qual preconizado com o advento das reformas estruturais da máquina estatal acontecidas na década de 1990.

Ao analisarmos a dimensão Gestão Educacional nos dois planos, verificamos que o PAR 2007 possuía um total de 05 áreas e 20 indicadores. Já o PAR 2011 continha 05 áreas e 28 indicadores. A análise que se segue contempla os dois documentos.

Inicialmente, fazemos um comparativo analítico da área 1 dos dois planos que contempla os seguintes itens, conforme quadro a seguir.

QUADRO 9: ÁREA 1 – GESTÃO DEMOCRÁTICA – PAR 2007 E 2011 BELÉM-PA

PAR	DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL	
	ÁREAS	INDICADORES
2007	1 – Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Existência de Conselhos Escolares – CE
		Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.
		Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
		Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola.
		Critérios para escolha da Direção Escolar
		Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE.
		Plano de Carreira para o magistério
		Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
		Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
2011	1 – Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação – PME, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE.
		2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).
		3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE).
		4. Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA) e de Educação de Jovens e Adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
		5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.
		6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.
		7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

Fonte: INEP/PAR BELÉM-PA 2007 e 2011 – organização do autor

Observa-se que, na área 1, que discorre acerca da Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, o indicador que trata da *existência e do funcionamento dos conselhos escolares (CE)* – (PAR 2007 – indicador 1 e PAR 2011 – indicador 3) –, Belém-PA obteve a pontuação 3, de indicação satisfatória, visto que existem 50% ou mais conselhos implantados e funcionando nas escolas da rede municipal, inclusive com ampliação pouco expressiva da existência e funcionamento de CE de 59 para 62 unidades escolares.

Essa informação sobre a existência de conselhos escolares nas escolas da rede de ensino do município de Belém-PA foi confirmada pelo Entrevistado 02:

Das 72 escolas, em 69 existem conselhos, por que existem conselhos? Porque é uma exigência do ministério da educação, só financiar ações pra escola se existir uma unidade executora, que é o conselho escolar, então nós temos conselhos escolar, nas 69 das 72, não tem nas 72 porque as outras são mais recentes e elas precisam primeiro se organizar, ter um conselho pra poder então ter esse financiamento. (ENTREVISTADO 02)

No indicador que trata da *existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação – CME*, sendo que no mesmo indicador 2 do PAR de 2011 foi incluído o termo competência (“Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação – CME”), observamos que Belém-PA manteve a pontuação 4 dos Planos analisados dos quais demonstram a existência atuante do CME, com escolha e representação de vários segmentos na participação do mesmo.

Destacamos que apenas no PAR de 2007 de Belém-PA aparece o indicador 3, que discorre acerca da *composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar*, com pontuação 4 de indicação positiva, que significa que não necessita de ações imediatas. O referido item aparece no Manual do PAR de 2011 como indicador 6.

O indicador 4 dos Planos de 2007 e 2011 que trata da *existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola*, manteve a pontuação 3, com indicação satisfatória, sendo que, no intervalo desse período de elaboração dos PARs, observamos que houve evolução na construção de PPs das escolas municipais, crescendo de 50% para mais de 70%.

O item que trata de *critérios para escolha da Direção Escolar* é o indicador 5 do PAR de 2007, apresentando pontuação 3, com indicação satisfatória no que concerne à escolha de critérios definidos para a seleção de diretores das escolas municipais, não havendo, no entanto, dispositivo legal do Município para a constituição de tal processo. No manual do PAR de 2011, o referido indicador está disposto na área Gestão de Pessoas, como indicador 3, sendo que, no PAR 2011 de Belém-PA, não apareceu como demanda para gerar ações.

Nesse item, um de nossos entrevistados salienta a existência de uma legislação específica para a escolha de diretores:

Nós temos uma legislação, é a Lei 7722, da primeira gestão da professora Terezinha Gueiros, bem antiga já. Ela estabelece como tem que ser a eleição pra diretor. Naquela época não existia movimentação quanto à gestão democrática; e a legislação estabelece duas formas de escolha: uma indicativa e a outra através de eleição. Então, dependendo do grupo de professores que se candidata à eleição, e a formação da chapa, pode haver a indicação ou a eleição. (ENTREVISTADO 02)

O indicador que trata de *existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME)*, desenvolvido com base no *Plano Nacional de Educação (PNE)* (PAR 2007 – indicador 6; e PAR 2011 – indicador 1) apresenta pontuação 1 nos dois planos, indicando situação crítica quanto à inexistência de acompanhamento e avaliação das metas do PME. E, ainda, a justificativa é que, no espaço de tempo entre os dois PARs, o PME ainda estava como Projeto de Lei na Câmara Municipal de Belém-PA para tramitação. Destacamos que o PME Belém-PA só foi aprovado em 2014. Então, no PAR 2007, ele não foi considerado, pois

Essa é uma questão que eu posso dizer assim, não existia um plano municipal de educação. O plano municipal ele é recente, ele é agora, ele tá na câmara municipal. Naquela época se levou em consideração o planejamento que existia, tá, da secretaria, mas não o plano municipal de educação. (ENTREVISTADO 02)

Outro entrevistado também informa a não existência do PME, justificando com isso a pontuação 1:

Não foi tomado necessariamente por quê? Porque nós ainda não temos um plano Municipal de Educação. O plano Municipal de educação está em processo de encaminhamento pra câmara foi objeto de uma consulta pública no mês passado “se eu não me engano” ou no mês retrasado e ai agora está pra ser encaminhado pra câmara pra ser votado. (ENTREVISTADO 01)

No que concerne ao *plano de carreira para o magistério*, aparece apenas no PAR de 2007 como indicador 7, o qual apresentou pontuação 3, indicando situação satisfatória, visto que se encontrava em fase de implementação. No manual do PAR de 2011, o referido indicador está disposto na área Gestão de Pessoas, como indicador 6, sendo que neste PAR, para o referido indicador, não foi feita nenhuma referência como demanda para gerar ações.

Nesse aspecto do Plano de Carreira, o município de Belém-PA não possui um Plano de Carreira do Magistério, o que se pode observar é que o município mantém

o Estatuto do Magistério como balizador da carreira, conforme nos informa o Entrevistado 03:

Eu sei que foi conversado com o sindicato, com a instituição, foi conversado com a categoria, isso eu acompanhei. Na verdade, o que nós temos não é um plano de cargos e salários, mas temos um estatuto do magistério municipal. É só o que nós temos até hoje. O plano da (categ.) da rede não temos [...] Não avançou, ficou no papel. (ENTREVISTADO 03)

O indicador que trata do *Estágio Probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação* aparece apenas no PAR de 2007 como indicador 8, que apresenta pontuação 3, indicando situação satisfatória, visto que, apesar de existir regras claras e definidas para o estágio probatório dos referidos profissionais, essas regras não são do conhecimento de todos os servidores.

No manual do PAR de 2011, o referido indicador está disposto na área Gestão de Pessoas, como indicador 5, mas não foi feita nenhuma referência como demanda para gerar ações.

O indicador que discorre a respeito do *Plano de Carreira dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar* também aparece apenas no PAR de 2007, como indicador 8. Apresenta pontuação 3, indicando situação satisfatória, visto que está em fase de implementação. No manual do PAR de 2011, o referido indicador está disposto na área Gestão de Pessoas, como indicador 7, sendo que, para o referido indicador, não foi feita nenhuma referência como demanda para gerar ações.

Ressaltamos que apenas no PAR 2011 na Área 1 consta o indicador 7, que trata da *Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso*, constando no Plano de Belém-PA a pontuação 1, quando da não existência do Comitê Local de Compromisso, sendo que a justificativa para a não existência do referido Comitê é que, apesar de ter sido constituído por entidades representativas, realizou apenas uma reunião, não efetivando o processo de acompanhamento e avaliação do PAR, e, apesar da colaboração do CME, existe a necessidade de composição do Comitê local.

Acerca de informações sobre a não existência do Comitê local, temos as seguintes declarações:

Nós não temos o comitê, o comitê instituído, nós temos a equipe local que faz que está construindo o PAR, mas não um comitê. [...] É porque dentro do, da dinâmica do PAR teve a equipe local e o comitê, de compromisso. Esse comitê de compromisso é um dos que

nós não temos ainda né. [...] Existe só a portaria. (ENTREVISTADO 02)

Até onde nós sabemos, ele não foi consolidado. Inicialmente foi solicitada a presidente do conselho municipal que pudesse tá fazendo isso em “comboio” com o próprio conselho fazer porque realmente é um indicativo havendo disponibilidade se faça só que ela no momento estava muito assoberbada porque havia necessidade de se conhecer muitas das escolas da rede e ela não aceitou e a partir daí não ouço informação a formação de um outro comitê. (ENTREVISTADO 03)

Nesse sentido, percebe-se a ausência desse órgão de controle social tanto no do PAR 2007 quanto no de 2011, no município de Belém-PA. Destacamos que a instituição desse comitê consistia em uma ação dos gestores municipais como obrigatório para a elaboração do Plano de Ações Articuladas. Tanto a equipe local quanto o comitê deveriam ser instituídos, pois, para o MEC, esses dois colegiados são

experiências de participação democrática que orientam e fortalecem a gestão da educação básica pública em cada município brasileiro, constituindo-se num aprendizado coletivo dos processos decisórios a serem discutidos pela população (MEC, 2007).

No que diz respeito à área 2, discorre sobre o Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.

Verificamos, nessa área, que o indicador 1 trata da *implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos*, que apresentou pontuação 3, visto que, apesar de a reestruturação da proposta pedagógica já estar concluída, ainda faltavam mobiliários, equipamentos e materiais didáticos para muitas escolas da rede de ensino.

No manual do PAR de 2011, o referido indicador está disposto na dimensão de Práticas Pedagógicas e Avaliação, na área de número 3, que trata da Organização da Rede de Ensino, constituindo o indicador 1. No entanto, para o referido indicador, não foi feita nenhuma referência como demanda para gerar ações ou novas subações.

Podemos diagnosticar as ações pontuadas de acordo com o quadro que sintetiza seus indicadores, vejamos:

QUADRO 10: ÁREA 2 – DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E GESTÃO DE PESSOAS – PAR 2007 E 2011 BELÉM-PA

PAR	DIMENSÃO 1. GESTÃO EDUCACIONAL ÁREA 2	
	ÁREAS	INDICADORES
2007	2 – Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	1. Implantação e Organização do ensino fundamental de 09 anos
		2. Existência de atividades no contraturno
		3. Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
2011	2 – Gestão de Pessoas	1. Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME).
		2. Critérios para escolha da direção escolar.
		3. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
		4. Quadro de professores.
		5. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação.
		6. Plano de carreira para o magistério.
		7. Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.
		8. Piso Salarial Nacional do Professor
		9. Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular.

Fonte: INEP/PAR BELÉM-PA 2007 e 2011 – organização do autor

O indicador 2 do PAR de 2007, ao tratar da *existência de atividades no contraturno*, apresentou pontuação 1, indicando situação crítica em virtude da não existência de atividades no contraturno nas escolas da rede municipal, sendo que, nas poucas escolas em que existem, as atividades desenvolvidas são esporádicas e apenas ligadas ao lazer.

Entendemos que tal indicador foi suprimido ou mesmo reestruturado para o PAR de 2011, passando a constituir a dimensão de Práticas Pedagógicas e Avaliação, na área 3 de Organização da Rede de Ensino, sendo o indicador 3 que trata da *Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana*.

Ainda assim, no PAR de Belém-PA (2011), para o referido indicador que foi reestruturado, não foi feita nenhuma referência como demanda para gerar novas

ações. No aspecto do contraturno, a realidade deste na rede municipal, conforme os entrevistados, é a seguinte:

Não, é tempo integral, eles funcionam com suas atividades curriculares normais, com os contraturnos de reforço, de aula de arte, de outras atividades que são colocadas e a criança nessa escola inclusive, tem um ônibus escolar, né, que leva as crianças pra atividades fora e tudo mais, almoço na escola. E na questão do contraturno, nós temos, nós temos hoje, não tenho aqui é... Mais da metade de nossas escolas com o contraturno, como Mais Educação, né. (ENTREVISTADO 01)

Olha, nós temos na SEMEC hoje 69 escolas que têm o Programa Mais Educação que estão funcionando no contraturno. Dessas 69 escolas, que estão executando mesmo o programa, hoje, nesse primeiro semestre nós temos 24; executando efetivamente o Mais Educação. E esses 24 utilizam a seguinte metodologia: 4 horas de aula e, em seguida, 3 horas de “Mais Educação”, com total de 7 horas de trabalho efetivo dos alunos. (ENTREVISTADO 02)

O indicador de número 3 trata da *divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC*, e o PAR de Belém-PA de 2007 apresentou pontuação 2, o que indicou situação insuficiente, visto que, apesar de os resultados das avaliações serem divulgados, os mesmo não eram analisados ou debatidos pela comunidade escolar.

No manual do PAR de 2011, o referido indicador está disposto na área 5, Comunicação e interação com a sociedade, como indicador 1, sendo que, no PAR de Belém-PA (2011), para a referida área, não foi feita nenhuma referência de indicadores ou como demanda para gerar ações.

Em síntese, na área 3, que evidencia aspectos relativos à Comunicação com a Sociedade e Conhecimento e utilização de informação, vemos que o indicador 1, que trata da *Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares*, no PAR de 2007, apresentou pontuação 2, que indicou situação insuficiente, considerando que existiam parcerias pontuais com algumas escolas e coordenações, não havendo iniciativa da SME para ampliação de tais parcerias.

No manual do PAR de 2011, o referido indicador está disposto na área 5, Comunicação e interação com a sociedade, como indicador 2, e, apesar de alteração no referido item (*Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos*), para a área não foi feita nenhuma referência de indicadores ou como demanda para gerar

ações, como já disposto no indicador antecedente. Sistematizamos, a seguir, a área 3 dos dois planos, no Quadro 11.

QUADRO 11: ÁREA 3 – COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE E UTILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO – PAR 2007 E 2011 BELÉM-PA

PAR	DIMENSÃO 1. GESTÃO EDUCACIONAL ÁREA 3	
	ÁREAS	INDICADORES
2007	3 – Comunicação com a Sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.
		Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.
		Relação com a comunidade / Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
		Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
2011	3 – Conhecimento e utilização de informação	1. Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino.
		2. Conhecimento da situação das escolas da rede.
		3. Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos.
		4. Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF).
		5. Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC).
		6. Formas de registro da frequência.

Fonte: INEP/PAR BELÉM-PA 2007 e 2011 – organização do autor

Verificamos ainda que, quanto ao indicador 2, que trata da *Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas*, o PAR de Belém-/PA de 2007 não apresentou pontuação, visto que não foi identificada nenhuma rede de apoio de parcerias externas junto à SME para o desenvolvimento do ensino. Entretanto, um dos entrevistados nos diz sobre essas parcerias:

Tem parcerias, a gente tem parcerias com a Natura, esqueci dessa, na parte da educação ambiental. Nós temos uma com a Rádio Margarida, com a parte de cultura, né, mas grande parte delas é levantada a partir da escola, tá, da escola. (ENTREVISTADO 01)

Olha, existe parceria, mas as parcerias são com o Propaz no sentido da violência como ela está muito grande existe um projeto Rede Escola Cidadã, é um conjunto de instituições: Polícia Militar, Bombeiros, Ministério Público junto com a SEMEC pra atuar onde as escolas... onde há local de maior violência nós temos escolas municipais onde risco de violência é altíssimo. (ENTREVISTADO 01)

O indicador 3, que trata da *relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário*, no PAR de Belém-PA de 2007, apresentou pontuação 3, indicando situação satisfatória em relação ao uso da escola pela comunidade, apesar de não existir uma programação definida acerca do

uso dos espaços escolares pela comunidade, sendo que a SME ocasionalmente apoia ou estimula essa forma de integração.

O indicador 4, que trata de *Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar*, no PAR de 2007, apresentou pontuação 2, a qual indicou situação insuficiente, considerando que, além de o poder público raramente fazer a recuperação dos espaços públicos de lazer, esportivos ou outros. Não existe uma política de incentivo para a utilização desses espaços, tampouco um plano para realização de melhorias.

A análise da área 4 e seus 5 indicadores segue também a mesma linha das demais áreas anteriores. O quadro a seguir desvela as características da gestão do ponto de vista da gestão de finanças e da equipe escolar, como se pode ver a seguir:

QUADRO 12: ÁREA 4 – GESTÃO DE FINANÇAS E EQUIPE ESCOLAR – PAR 2007 E 2011 BELÉM-PA

PAR	DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL ÁREA 4	
	ÁREA 4	INDICADORES
2007	4 – Suficiência e estabilidade da equipe escolar	1. Quantidade de professores suficiente.
		2. Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
2011	4 – Gestão de Finanças	1. Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).
		2. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação.
		3. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Fonte: INEP/PAR BELÉM-PA 2007 e 2011 – organização do autor

Nessa área, podemos verificar que o indicador 1 trata da *Quantidade de Professores suficiente* e, no PAR 2007, obteve pontuação 4, que a descrição aponta para uma situação positiva quando do equilíbrio na relação matrícula/professor, sendo que a justificativa indica que o quantitativo de professores resulta do quadro de efetivos e de prestadores de serviços.

O indicador 2 trata do *Cálculo anual/semestral do número de mudanças e substituições de professores*, em que o PAR 2007 obteve pontuação 3, o qual descreve uma situação satisfatória, pois a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições de professores da rede para auxiliar no planejamento dos anos que se seguem no que se refere à redução de remoções e substituições sem gerar prejuízo para o aprendizado dos estudantes.

No manual do PAR 2011, não existe a área sobre *Suficiência e Estabilidade da equipe escolar*, mas existe uma área específica intitulada *Gestão de Pessoas*, que contém um total de nove (9) indicadores e que, no PAR de Belém-PA, constam apenas quatro (4) indicadores desenvolvidos pela rede sendo esses:

No indicador 1 – *Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME)* – o PAR de 2007 obteve pontuação 3. Este descreve uma situação satisfatória, visto que a SME apresenta, em sua estrutura organizacional, um quantitativo de servidores igual ou superior a 50% do que seria necessário para atender às demandas da Secretaria. Na justificativa, foi informado que a Semec encontrava-se em fase de publicação do edital para concurso público, visando à ampliação no quadro de servidores e à formação continuada dos professores da rede municipal.

Quanto ao indicador 4 – *Quadro de Professores* –, podemos afirmar que, no PAR 2011, manteve a mesma pontuação (3) e justificativa constante no PAR 2007 do indicador 1, *Quantidade de Professores suficiente*, da área 4, que trata sobre *Suficiência e Estabilidade da equipe escolar*.

O indicador 8 – *Piso salarial nacional do professor* – detectamos que apresentou pontuação 4 no PAR 2011, o qual caracteriza que o valor do piso salarial para os profissionais do magistério no Município de Belém-PA – referenciado na Lei 11.738/08 –, é superior ao Piso Nacional. E ainda apresenta a garantia da hora pedagógica para os referidos profissionais.

Um dos entrevistados demonstra incertezas sobre se o município paga ou não o piso salarial nacional. Diz ele:

Pelas informações que a gente tem da secretaria administrativa, é que paga o piso, inclusive paga acima do piso. Agora existe uma controvérsia se paga ou não paga porque tem uma série de vantagens em cima e a gente não sabe como é calculado. Mas a informação do DIED, inclusive na própria reunião com representantes do Sintep, mostrou que realmente paga o piso e houve uma reunião

agora com o Zenaldo (prefeito) com o sindicato e ele deu um aumento acima do piso; a SEMEC paga acima do piso; um professor com 100 horas, por exemplo, recebe acima do piso. Agora eu não sei te dizer o cálculo pra saber se paga mesmo, mas de um modo geral, o que se tem no discurso interno é que se paga acima do piso.
(ENTREVISTADO 02)

No que diz respeito ao indicador 9 – *Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular* –, a pontuação foi 2, significando que existe professor em exercício da função docente no Atendimento Educacional Especializado – AEE em menos de 50% das escolas. No caso da Semec Belém-PA, consta no PAR 2011 que são desenvolvidas ações para implementação de política inclusiva, considerando o atendimento da demanda, visto que o atual quantitativo desses profissionais na rede ainda é insuficiente.

A última área no PAR/2007, a 5, apresenta apenas dois indicadores. No indicador 1, que trata do *Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação*, a pontuação indicada foi 2, situação insuficiente, significando que os mecanismos existentes de fiscalização e controle dos recursos da educação ainda não estão devidamente implementados, o que dificulta sua análise e divulgação. No Plano de 2007, consta que a divulgação do cumprimento do dispositivo constitucional é apresentada trimestralmente atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, não há mecanismos de controle interno e social sobre o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos à educação, nem há desses dados às escolas.

No Manual do PAR 2011, a área sobre Gestão de Finanças foi mantida, sendo que com a inclusão de mais um indicador, intitulado *Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)*.

O indicador 2 trata da *Aplicação dos recursos de redistribuição e contemplação do Fundeb*, tendo a pontuação três (3), significando que a aplicação de recursos e sua redistribuição ocorre de acordo com as exigências da legislação. No que se refere à justificativa do PAR Belém-PA, ao apresentar situações mais positivas que negativas, consta que a aplicação dos recursos do Fundeb segue as normas legais, tomando como base a o diagnóstico situacional das finanças da Prefeitura Municipal de Belém-PA.

Consta ainda que é feito 100% da aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos professores da rede municipal, e por último que o controle social é exercido integralmente pelo conselho responsável.

Esses indicadores e seus respectivos planos são apresentados a seguir no quadro sistematizado.

QUADRO 13: ÁREA 5 – GESTÃO DE FINANÇAS E COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE – PAR 2007 E 2011 BELÉM-PA

PAR	DIMENSÃO GESTÃO EDUCACIONAL ÁREA 5	
	ÁREAS	INDICADORES
2007	5 – Gestão de Finanças	1. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.
		2. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.
2011	5 – Comunicação e interação com a Sociedade	1. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
		2. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos.
		3. Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.

Fonte: INEP/PAR BELÉM-PA 2007 e 2011 – organização do autor

Salientamos que os demais indicadores não foram observados no PAR 2007, e o PAR 2011 não apresentou essa área e seus respectivos indicadores, o que nos leva a entender que possivelmente a situação da Secretaria Municipal de Educação de Belém-PA é positiva, não necessitando implementar ações. Sendo assim, essa área e seus indicadores não foram analisados pela secretaria ou, se analisados, não foram registrados nos planos.

Entendemos que a gestão educacional é um dos elementos fundamentais na relação entre os entes federativos e a União no que diz respeito ao atendimento às melhorias da Educação Básica. É nela que se assenta o princípio colaborativo, conforme delibera a legislação em vigor. Entretanto, embora se possa verificar a tentativa de padronizar nacionalmente e fortalecer os elementos que compõem essa gestão, a realidade não é tão inspiradora por induzir a prática de uma gestão centralizada e verticalizada, pois

Pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e

autoritária que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica (DOURADO, 2007, p.938).

Considerando essa premissa, o PAR, como um programa educacional que se sustenta em um princípio que advoga a gestão democrática como base das relações entre os entes, contraditoriamente, cerceia a participação efetiva dos entes na consecução de uma gestão, de fato, democrática.

O que temos, efetivamente, é uma gerência programada, via planos, por parte da União para com os demais membros federativos já que as relações são contratuais, padronizadas, focalizadas, isto é, o modelo gerencialista de gestão está bastante explícito nas políticas públicas brasileiras, e no Plano de Ações Articuladas, que, além de uma visão de gestão mercadológica, contrato de gestão, condizente com o ideário neoliberal, apresenta um modelo de gestão democrática comprometido por uma desconcentração mascarada de descentralização. Nesse aspecto, um Regime de Colaboração, tal qual defendido no referencial base deste texto, se fragiliza e se torna inviabilizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aproximações conclusivas resultantes deste trabalho de pesquisa nos dão conta de um cenário macroeconômico em que estão pautadas as políticas públicas na relação dos entes federativos membros de uma dada formatação político-administrativa ou de um modelo de Estado nacional.

As orientações políticas e econômicas de base neoliberal ganharam espaço e força nos países da periferia do capitalismo no final do século XX e no início do século XXI, em especial aqueles do continente Africano e Latino-Americano. Os diferentes acordos firmados entre o Estado e o capital (mercado) refletem diretamente na discussão e na condução das políticas públicas, o que implica em perda de direitos, pois vai na contramão dos interesses da classe trabalhadora que defendem um projeto de universalização dos direitos.

A agenda brasileira nessa caminhada para promover estratégias que possibilitem um maior equilíbrio do poder entre os entes federativos, sobre o discurso de descentralização, estava condicionada às exigências e aos (re)arranjos da economia nacional, requisitados pelas ocorrências de reestruturação do capital nos países periféricos, frutos de acordos assumidos junto aos organismos internacionais que orientam seus parceiros à implementação, sobretudo, de políticas sociais que combinem com os ideários neoliberais, isto é, a minimização do Estado.

A reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, em resposta à crise do capital, aumenta as desigualdades socioeconômicas na medida em que, ao descentralizar e transferir competências da União aos demais entes da federação, sem considerar a realidade de cada região, dos Estados e dos Municípios (que são os entes mais pobres), obrigou estes a se manterem mais dependentes do apoio financeiro do governo federal e, portanto, com menor autonomia administrativa, lhes constringendo a se submeterem aos ritos reguladores e avaliadores do governo central.

Desse modo, com vistas a atenuar as ações governamentais em políticas públicas de cunho social, o Estado brasileiro inicia um processo de transferências de responsabilidades aos demais membros federativos que vão assumindo uma grande parcela de compromissos e atribuições em nome de uma pseudodescentralização seja ela econômica, seja administrativa.

E essa transferência de responsabilidade vai surtir um efeito cascata em que a transferência de responsabilidades se dará da União para os Estados, da União para os Municípios e dos Estados para os Municípios, configurando uma espécie de municipalização de políticas, em que tudo vai se centralizando no ente municipal.

Nesse aspecto, o modelo de federalismo adotado desde a primeira constituição nacional (1824), e que se mantém nos dias atuais, embora apresentando fases que ora deliberam por maior autonomia entre os entes partícipes da federação e ora por uma centralização de poder no ente central, se caracteriza, em nome das forças políticas que o dirigem, na mescla de federalismo centrífugo, centrípeto ou cooperativo ou ainda na fusão dos vários modelos se desenvolvendo ao mesmo tempo.

A compreensão sobre esses tipos de federalismos que se revezam e por vezes se mesclam na condução das relações federativas do País nos possibilita refletir sobre as fragilidades da gestão. A adaptação do federalismo brasileiro, saído do modelo americano, que tem suas características próprias e que destoa do nosso federalismo, considera como um marco condutor os momentos históricos e seus desdobramentos nas disputas dos vários grupos e momentos políticos, que, por vezes, ferem as mais claras determinações presentes na Carta Magna.

Embora essa pluralidade de sistemas e modelos federativos seja aceita e discutida na literatura que nos referenda, esta não defende ou respalda essa formatação federalista com esse teor escamoteado na disputa política e nos interesses das classes dominantes.

Essa mescla entre federalismos tipifica e conduz as relações entre os membros da federação, com uma tendência histórica que enfatiza um federalismo hierarquizante, seja em um federalismo que abarque a parceria intrinsecamente contratual, seja na garantia de uma relação que prime pela soberania compartilhada, seja na construção de uma compatibilização entre autonomia e interdependência ou, ainda, na condução federativa que dê ênfase nas relações intergovernamentais. Todas essas possibilidades, presentes no escopo da estrutura legal do federalismo nacional, considerando os muitos arranjos políticos, tendem a fortalecer um tipo de federalismo: o federalismo centralizador.

Nesse sentido, não se pode aludir que o princípio balizador de uma federação consolidada, neste caso, o Regime de Colaboração, de fato, aconteça e se fortaleça

no País. O Regime de Colaboração é inerente ao Estado federativo, quando este respeita e fundamenta sua prática da gestão no princípio que valoriza dois pilares deste regime que são: autonomia e participação.

A autonomia, como um pilar fundante do Regime Colaborativo, não se constrói a partir de políticas esporádicas ou focalizadas entre os entes, mas se estrutura na gênese do Estado constituído. A autonomia, nessa relação, dispensa as práticas governamentais de indução por meio de planos e programas específicos. A autonomia, para os entes de uma federação, é maior que uma dada política de governo, ela extrapola, ou seja, não se limita às políticas de Estado, pois um ente autônomo é independente dessas políticas. Nesse sentido, a estrutura federativa abarca, indissociavelmente, a garantia da autonomia entre seus entes federativos, independe de seu momento político ou dos interesses das classes sociais dominantes.

Destarte, há uma estreita relação entre a autonomia e a participação. Como um conjunto de relações que respeita o posicionamento e as fragilidades dos entes federativos, o Estado federal dispõe de mecanismos da gestão para que haja a inclusão nas decisões de todos seus membros federados. A participação permanente e efetiva destes na proposição e na elaboração de políticas que lhes atendam diretamente fortalece o vínculo federativo e poderá estabelecer um Regime Colaborativo mais equânime.

Ao discorrermos nessa linha de raciocínio, percebemos que essa relação autônoma e participativa é um engodo federalizado, a começar pela definição da estrutura do tipo de federalismo que não é tão demarcado. Assim, as relações entre os entes federativos no aspecto que garanta a autonomia e a participação também são fragilizadas e flutuantes.

A legislação que foi parte fundamental neste estudo demonstra as lacunas e as fragilidades. A CF (1988) delibera sobre os eixos básicos do Regime de Colaboração. Entretanto, embora estejam presentes na letra constitucional, tais eixos ainda estão muito soltos, faltando uma sistematização do perfil macro que contemple, de fato, em que consiste e qual o papel de cada ente nas políticas públicas do País.

No aspecto da gestão educacional, a LDB repete os condicionantes previstos na CF/1988, sobre o Regime de Colaboração, entretanto, também pouco avança.

Embora defina o campo e os níveis de atuação dos membros federativos, este instrumento legal não consegue dar corpo ao princípio de colaboração.

Evidenciamos, neste estudo, que as políticas educacionais, no formato de programas e planos flutuantes, são marcadas por uma relação centralizada na União, implicando em um formato de gestão que não efetiva o Regime de Colaboração nestas políticas. É notório que Estados e Municípios estabelecem, com este centro, uma submissão consentida, submissão esta que decorre, especialmente, pela fragilidade financeira e pela desigualdade na capacidade de gerar novos recursos, salvo algumas poucas exceções.

Um dos fatores frágeis para a garantia de um Regime Colaborativo mais exitoso e que se pode identificar na pesquisa, considerando os entes municipais, os chamados entes de terceiro grau, foi o financiamento da educação. Essa lacuna financeira dos entes municipais é a fragilidade central para a aceitação incondicional das proposições planejadas pelo centro.

É inegável que a partilha dos recursos de impostos, repasses e complementação da União, frutos das vinculações e subvinculações constitucionais, não garante a manutenção efetiva da Educação Básica de responsabilidade do ente municipal paraense em estudo, e isso se dá pelo aumento de matrículas na rede pública municipal, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental. E, como pode se ver, os repasses, embora apresente um percentual de crescimento, ainda é pouco para a manutenção deste nível educacional.

Desvela-se que a União é o ente de maior poder aquisitivo, seu poder econômico também lhe proporciona o controle na determinação de diretrizes que estabelecem, contrariamente ao princípio federativo, a subordinação dos demais entes em uma clara definição hierárquica. Embora caiba a este ente central o papel da condução e da formatação de políticas que ordene e estabeleça a participação de cada membro nas ações de colaboração nas políticas sociais, o que se observa é uma centralização e a hierarquização das relações em nome do fortalecimento e do controle, cada vez maior, da política educacional sob seu comando.

Essa assertiva pode ser verificada na proposição das recentes políticas educacionais no País, como o Plano de Desenvolvimento da Educação e seus desdobramentos no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e,

consequentemente, no Plano de Ações articuladas que é o cenário gênese deste estudo acadêmico.

Sendo um programa pensado para promover um investimento técnico e financeiro nas estruturas da Educação Básica do País, o PDE vem na esteira das políticas de aceleração do crescimento que se espraiavam nos anos de 2007 a 2014, que corresponde ao primeiro ano do segundo mandato do então presidente Lula da Silva. Neste plano, os ideais governistas para a educação pública eram ambiciosos, mas a ambição ficou na vontade de fazer e na letra legislativa.

O PDE, como um marco importante, para o governo federal, visa à mensuração da qualidade educacional através da avaliação estandardizada por meio do Ideb, além do que este plano e seus desdobramentos posteriores inauguram uma relação que se molda pela necessária assinatura de contratos de adesão e termos de compromissos que são, via de regra, requisitos obrigatórios.

Alem disso, a contradição no lançamento do PDE e seus desdobramentos diversos é que ele, em certo aspecto, atropela o Plano Nacional de Educação 2001, que, ainda em vigor, não lograra os objetivos propostos para a década, mas que constitucionalmente determinava as diretrizes educacionais no País. O PDE, neste sentido, em momento algum salienta a necessidade de reforçar as metas e diretrizes do PNE.

Essa conjugação de esforços, por meio dos termos de compromisso e dos contratos de gestão, estabelece ou evidencia um princípio de gestão que é marcada pela gerência e pela ênfase nos resultados. Aceitar as proposições presentes nos termos de compromisso todos pela educação implica em concordar com a metodologia avaliativa proposta para o cumprimento das diretrizes, conforme exarada no Decreto balizador do PMCTE.

Nossas percepções sobre a gestão educacional são frutos de nosso percurso profissional e da inserção na literatura sobre a temática. Defendemos uma gestão que se sustente no primado da democracia. A gestão democrática é assinalada na LDB como a base da gestão educacional brasileira, e as características dessa gestão primam pela participação, pela autonomia, pela construção coletiva e pelo atendimento das assimetrias regionais específicas.

Como pressuposto do compartilhamento na gestão dos sistemas e das redes, sejam elas estaduais, sejam municipais, com essa formatação democrática,

podemos intuir que algumas categorias chave dessa relação não podem ser suprimidas ou remodeladas aleatoriamente. Essas categorias da gestão evidenciam o fortalecimento ou determinam a ruptura da democracia dessa gestão. Destacamos, dentre estas, a descentralização, a desconcentração e a concentração.

Aparentemente, não se percebem as distintas atribuições conceituais desses termos, e essa não percepção, por vezes, se torna uma armadilha para que não aconteça a efetivação da gestão democrática, como deve ser considerada na relação da manutenção da educação que atenda o princípio do Regime de Colaboração.

A democratização da gestão se evidencia, de fato, quando há a garantia da descentralização administrativa e financeira de uma dada política. A efetivação da descentralização das políticas públicas será sempre acompanhada de uma maior autonomia, do compartilhamento de poder e das competências do governo central entre todos os demais entes e suas instituições.

Entretanto, quando essas relações que promovem uma prática descentralizadora começam a ser desvirtuadas por instrumentos isolados e por vezes hierarquizados, perde-se a concepção democrática da gestão, e entra em cena a concepção gerencial. Quando isso acontece a condução das políticas antes descentralizadas passa a ter um caráter de políticas desconcentradas. Então, a desconcentração é uma via contrária à descentralização. A primeira é característica da gestão gerencial, e a segunda fomenta os elementos da gestão democrática.

Quanto à centralização, que é típico de uma gestão autoritária, verifica-se que ela se acentua como prática do ente central sobre os demais regionais ou do ente estadual sobre os municipais, especialmente quando as políticas demonstram uma centralidade em um ente nas tomadas de decisões, na aferição dos resultados por meio de mecanismos de controle ou, ainda, pela responsabilização pelo fracasso de uma dada política no ente submetido.

O aspecto basilar da gestão é salientado na forma como se dá a relação entre os entes federativos. Entretanto, quando a gestão e as políticas educacionais se fundamentam em contratos e termos de compromisso, temos o desvirtuamento das características e dos princípios que regem a gestão propalada na legislação nacional, isto é, defende-se uma gestão de cunho democrático, mas se exerce uma gestão gerencialista.

A gestão gerencial passa a ser adotada, então, focando na eficiência e na competência, na otimização dos recursos e do tempo, na desconcentração administrativa, na lógica da produtividade mercadológica e na ênfase em resultados. Isto é, neste modelo de gestão, a ênfase é dada, necessariamente, nos resultados (fins) e não no processo (meios).

Então, o modelo de gestão gerencial está explícito nas políticas públicas brasileiras, como se evidencia no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que, embora defenda o modelo de gestão democrática, envida, na prática, o compromisso por um gerencialismo que se mascara no cumprimento das exigências por resultados tendo o Ideb como foco metodológico.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é um elemento ou uma metodologia avaliativa que atesta a qualidade da Educação Básica. No PMCTE, a avaliação está centrada na aferição de resultados educacionais, isto é, a Prova Brasil, o SAEB e o Ideb, no plano, são constituídos como instrumentos de pressão, quando na verdade deveriam primar e se constituir como instrumentos e tendências.

Nesse caso, as políticas de avaliação presentes no PMCTE são bastante acentuadas, como pudemos perceber na implementação de legislação própria destinada a avaliar os pilares básicos da Educação Básica em que o atendimento dos índices educacionais para o ano de 2022, bicentenário da independência do Brasil, é exigência contumaz aos entes federativos.

Pautado em um projeto governamental que propõe em seus princípios uma parceria entre todos os entes federativos e da sociedade visando, sobretudo, à melhoria dos índices de qualidade na oferta da Educação Básica, o PMCTE destaca o compromisso da União com suporte supletivo, redistributivo e voluntário para os entes atenderem as metas estabelecidas no plano. E o PAR é estabelecido como condição *sine qua non* para a efetivação dos repasses federais.

Responder, então, em que aspecto(s) o Plano de Ações Articuladas efetiva o Regime de Colaboração para o atendimento e a manutenção da Educação Básica, tendo o Município de Belém-PA como um ente de análise, se mostrou um desafio neste percurso para este pesquisador.

O Plano de Ações Articuladas, esse conjunto de áreas e indicadores que compõem as dimensões educacionais, é um programa que alude à tentativa de estabelecer e fortalecer o Regime de Colaboração. Nosso percurso nos documentos

do Município de Belém-PA nos dá elementos importantes para uma resposta a essa questão central do estudo.

As características da Educação Básica da capital paraense não fogem à regra da realidade da maioria dos entes municipais, conforme nos apontaram os dados educacionais de Belém-PA e os dados dos demais municípios da pesquisa da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, em 2014. Embora seja um município que, em certa medida, apresente uma independência financeira dos repasses constitucionais feitos pela União, em razão de sua arrecadação própria, Belém-PA expõe sua realidade educacional que é idêntica àquelas dos municípios apresentados na pesquisa Firjan.

O levantamento situacional apresenta um diagnóstico que não traduz a realidade da rede, seja porque os dados mais críticos tenham sido mascarados, informações destacadas pelos entrevistados, seja porque os espaços estabelecidos como prédio escolar não tenham entrado nesta avaliação diagnóstica, que são as UPs (anexos).

A concordância dos gestores municipais pela assinatura do Termo de Compromisso considera a possibilidade de este ente receber mais recursos para compor seu orçamento anual. A realidade de sua rede escolar, no ano do levantamento situacional, 2007, evidencia as inconsistências entre o que é necessário e o que é possível na rede municipal. Entretanto, contraditoriamente, já no exercício do PAR 2011, o FNDE repassa à capital paraense valores para a compra de transporte escolar que em nenhum momento é apresentado como uma ação ou subação da demanda municipal nos dois instrumentos.

Do ponto de vista da gestão e do acompanhamento do PAR, como previsto pelo instrumento legal, Decreto 6.094, Belém-PA, no período de 2007 a 2014, os órgãos de acompanhamento e avaliação do plano (Comitê do PMCTE e PAR) não haviam sido efetivados de fato, embora as portarias que os instituem estivessem aprovadas e publicadas.

No aspecto das políticas de financiamento, este ente federativo, por conta das vinculações de impostos, especialmente as do Fundeb, tem perdas significativas na composição de sua receita para a manutenção da Educação Básica que evidencia uma fragilidade no pacto federativo. Os repasses constitucionais, garantindo as devidas vinculações, são importantes para afiançar, dentre outras coisas, o

pagamento dos profissionais da educação. Destacamos que esses recursos, no decorrer do período analisado, são ínfimos para garantir o cumprimento desta rubrica na gestão municipal.

De um modo geral, podemos verificar, no decorrer do estudo, que o Plano de Ações Articuladas apresenta ou evidencia algumas contradições. Destacamos, dentre essas contradições, as seguintes:

- É um plano que nasce como um projeto de governo, com centralidade no órgão fomentador (MEC/FNDE) do governo federal sem a participação efetiva dos demais entes federativos;
- É um plano que se estabelece a partir de um decreto governamental, que, editado, manifesta os desígnios de uma autoridade superior e só se torna Lei, especialmente, para estabelecer as diretrizes dos suportes técnicos e financeiros no âmbito do PAR, 05 anos após sua publicação (Lei 12.695/2012). Destaca-se que esse tipo de instrumento jurídico não tem necessidade de uma ampla discussão para sua aprovação e publicação;
- O PAR não considera as assimetrias regionais por ser um plano de ações e subações fechadas, restando aos entes somente o cumprimento do preenchimento de suas demandas atentando para o que já está anteriormente definido;
- A exigência de um contrato de gestão ou da assinatura dos termos de compromisso obrigatório para os repasses de recurso evidencia um gerenciamento, por parte do governo central, implicando em uma quebra da autonomia e a instalação da hierarquia nas relações federalistas;
- A instituição de uma metodologia avaliativa, por parte do governo central, sem considerar as especificidades educacionais e assimetrias regionais e culturais, de cada ente e suas fragilidades administrativas, financeiras e de pessoal, implica na penalização negativa destes, configurando um descumprimento do regime de colaboração;
- Por fim, a substituição da gestão democrática exarada na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9394/96) pela gestão gerencial ou ainda a mescla destes tipos de gestão

fragiliza o propalado Regime de Colaboração que se consubstancia numa relação autônoma, participativa e equânime nas relações federativa.

Sendo um programa pensado para promover um investimento nas dimensões de gestão educacional, formação de professores, práticas pedagógicas e infraestrutura, o PAR, extraídas suas limitações, se mostra como um progresso nas políticas educacionais dos últimos anos. Não se pode deixar de reconhecer seus avanços na relação federativa, pois abarca todos os entes da federação no que diz respeito à parceria para melhorias da Educação Básica no País. Entretanto, a efetivação do Regime de Colaboração não é uma conquista deste plano.

As lacunas do ponto de vista da decisão de projetos e programas para esta modalidade de ensino devem considerar as necessidades e as especificidades de cada ente. Não se podem pensar políticas educacionais engessadas em um programa informatizado não permitindo a adequação de acordo com a realidade presente dos entes partícipes do programa. Essa é uma das lacunas a ser superadas.

O Plano de Ações Articuladas, nesse aspecto, vislumbra, através dos objetivos oficializados pelas normatizações legais, a democratização da gestão, garantindo a descentralização e, conseqüentemente, uma maior “autonomia” das instituições. No entanto, o que se pôde verificar é que as induções que o plano realiza ao propor um instrumento pronto, construído sem a participação dos demais entes federativos e da sociedade civil, indiciam uma concepção gerencialista de gestão, na qual o foco induz uma desconcentração e não a descentralização.

É preciso resgatar o princípio da gestão democrática conforme estabelecido no escopo da legislação educacional. As amarras de uma gestão preconizada em contratos e termos de compromisso e, ainda, comprometidas com um instrumento avaliativo que exclui fatores fundamentais da avaliação precisam ser revistas, para que se vislumbre a superação das dificuldades que desvelam a qualidade da educação nacional.

Retomando nossa epígrafe, concluímos que as mudanças pelas quais possa passar todo o sistema educacional brasileiro implicam em “romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativa diferente” (MESZAROS, 2015, p. 27). Evidenciar as faces do Estado nas

suas metamorfoses históricas requer assumir uma posição contra-hegemônica, embora por vezes utópica, mas necessária.

Por fim, a pesquisa realizada aponta algumas lacunas que precisam ser aprofundadas na relação da União com os Estados e Municípios, dentre as quais, comentamos algumas a seguir:

- Se o financiamento da educação se mostra como um dos elementos fragilizadores na relação federativa e essa fragilidade implica na não efetivação do Regime de Colaboração, conforme propalado na legislação nacional, como superar esses desafios de forma a se ter um financiamento mais efetivo sem se perder a essência colaborativa entre os entes?
- Como descentralizar a gestão educacional, tendo o FNDE como órgão de fomento, sem que isso signifique uma subordinação federativa?
- Concordando com a necessidade de se avaliar a Educação Básica, qual seria a fórmula de uma metodologia avaliativa, tendo o Ideb como um exemplo, que considere todos os aspectos educacionais e as características regionais e culturais dos entes federativos, sem que isso implique numa avaliação quantitativa e estandardizada em que a gestão democrática seja o pilar da gestão?

Isso demanda a necessidade da realização de novos estudos que visem a evidenciar a realidade enfrentada pelos entes municipais no planejamento da educação e sua relação com outras esferas do regime federativo. Destaca-se a importância destas pesquisas no contexto de crise vivenciada no sistema do capital, cujas consequências para a educação têm-se traduzido em políticas que retiram direitos elementares da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. **A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira**: Diagnóstico e propostas de Aperfeiçoamento. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRÚCIO, F. L., & SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: CEDEC, 2001.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ADRIÃO, T. CAMARGO, R.B. A gestão democrática na Constituição de 1988. In: OLIVEIRA, R.P., ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.
- ADRIÃO, Thereza e GARCIA, Teise. **Oferta educativa e responsabilização no PDE**: O Plano de Ações Articuladas. Cadernos de Pesquisa, v.38, n.135, set./dez. 2008.
- ALMEIDA, Luana Costa. **Políticas sociais: focalizadas ou universalistas**. É esta a questão? Revista espaço Acadêmico – nº 123 – 2011.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e políticas sociais**. Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil.. São Paulo: Fundap, 1994. Disponível em: www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman. Acessado em 06/06/2013.
- _____. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil**: Ideias, Hipóteses e Evidências. BIB, São Paulo, nº 51, 1º semestre de 2001, pp.13-34.
- _____. **Federalismo e Políticas Sociais**. Revista Brasileira de Políticas Sociais. São Paulo, nº 10, p.88-108, 1995.
- _____. **Recentralizando a Federação?** Revista de Sociologia e Política, nº 24: 29-40 jun. Curitiba, 2005.
- ALMEIDA, Felipe Neri Horwath. **Característica do federalismo simétrico e assimétrico**. 2004. Disponível em: <http://felipenha.jusbrasil.com.br/artigos/114760808>. Visualizado em 10/09/15. Acessado em 06/07/2014.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O método nas ciências sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1988, p.107-203.
- ALVIM, Gustavo Jacques Dias. **Autonomia universitária e confessionalidade**. Piracicaba, UNIMEP, 1993.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.3, p.104-132, set./dez.1997. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2740&Itemid=129 Acesso em: 20 abr. 2009.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil.** Curitiba: Appris, 2013. (Coleção Educação)

_____. **Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação:** Análise das propostas de organização nacional da educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 04/fev/2014.

ARAÚJO, Luiz. **O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação.** *Jornal de Políticas Educacionais*. N° 16, julho-dezembro de 2014, p. 59-65.

ARAÚJO E OLIVEIRA, J. B. **Avanços e Impasses na educação:** à guisa de balanço. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 21, jan./mar. 1998.

ARELARO, L.R.G. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras.* Belo Horizonte: Autêntica, 1999. v. 1, p. 61-89.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil:** problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. v. 18, n. 2, 2004, p. 17-25.

ARGOLLO, J. ; MOTTA, V. **Arranjos de Desenvolvimento da Educação:** Regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. UFRJ. Rio de Janeiro, 2015.

AULETE, Caldas. **Minidicionário contemporâneo da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Lexicon, 2004.

BARCO, S.N. Políticas focalizadas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

BARLETA, Ilma de Andrade. **A Gestão Educacional no Plano de Ações Articuladas do Município de Macapá-AP:** Concepções e Desafios. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2015.

BARREIRA, Maurício Balesdent **Por uma Reforma dos Sistemas Horizontal Vertical de Divisão de Funções do Estado.** Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3636/000379484.pdf?sequence=1>. Acessado em 03/02/2015.

BARROSO, João. **O estudo da autonomia da escola:** da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O estudo da escola.* Porto: Porto, 1996.

_____. **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. In: **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios/ Naura Syria Carapeto Ferreira (Org.). São Paulo: Cortez, 2000.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. **Federalismo e educação no Brasil:** subsídios para o debate. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014

CAMINI, Lucia. **Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Porto Alegre. UFRGS, 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

_____. **A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências**. *Jornal de Políticas Educacionais*. N° 8 | Julho–dezembro DE 2010 | PP. 03–13

CASSINI, Simone Alves. **Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração**. 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

_____. **Conflito federativo: Relação intergovernamental e política educacional**. In: XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Jubileu de Ouro da Anpae (1962-2011), 2011, SÃO PAULO. Cadernos ANPAE. Santa Cruz do Rio Pardo: Viena Gráfica e Editora Ltda, 2011

_____. **A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/plano de metas compromisso todos pela educação: tensões e tendências**. ANPED/ GT 5. Curitiba, 2010.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Implicações da nova gestão pública na organização das universidades federais brasileiras**, 5ª Conferência da Associação FORGES "Autonomia e os Modelos de Governo e Gestão das Instituições de Ensino Superior". Coimbra, Portugal, 2015.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Modelo Federativo Brasileiro e suas implicações no campo das Políticas Educacionais**. Anpae, III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Zaragoza-Espanha, 2012.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a república brasileira**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1983. (Coleção Temas Brasileiros.).

CHAVES, V. L. J. ; GUTIERRES, D. V. G.; MENDES, O. C.; RIBEIRO, M. E. S. **Gestão da Educação: Uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas - PAR**. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação dias 14, 15 e 16 de abril de 2014, Porto, Portugal.

CIAVATA, Maria. **O regime de colaboração e o Ensino Médio: Uma análise de contexto**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 961-978, jul.-set. 2013 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/16.pdf>. Acessado em: 23/mai/16

COSER, Ivo. **O Conceito de Federalismo e a Idéia de Interesse no Brasil do Século XIX**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, pp. 941 a 981.

COSTA, Vanessa do Socorro Silva da. **A implantação do Plano de Ações Articuladas em São Sebastião da Boa Vista – Pa: Ações concretas ou pressupostos para Regime de Colaboração?**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Belém, 2014.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e Relações**

Intergovernamentais: Implicações para a Reforma da Educação no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10/10/2015.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. Tese (doutorado) Programa de Pós graduação em educação. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2009.

_____. **Os recursos federais para o financiamento da educação básica.**

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.2, n.7, 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/viewFile/51383/31837>. Acessado em: 12/12/2016.

CUNHA, MC. Org. **Gestão Educacional nos Municípios:** entraves e perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil **A questão federativa e a educação escolar.** In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

_____. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação:** polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber Livro, 2006

_____. **A Educação Básica no Brasil.** Educ. Soc. [online]. 2002, vol.23, n.80, pp. 168-200. ISSN 0101-7330.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Obrigatoriedade da Educação das crianças e adolescentes: Uma questão de oferta ou de efetivo atendimento?** Nuances: estudos sobre Educação. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da Educação Estatal no Brasil:** novos ou velhos desafios? Revista Educação On-line PUC-Rio nº 10, p. 31-63, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação institucional da educação superior:** fontes externas e fontes internas. **Avaliação:** Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação. Campinas, v.3, n.4, p.29-35, dez.1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2001.

DOURADO, Luís F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: AGUIAR, Márcia Angela; FERREIRA, Naura Syria C. (Org.). **Gestão da educação:** *impasses, perspectivas e compromissos.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 281-293.

_____. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009:** questões estruturais e conjunturais de uma política. In: Educação & sociedade. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set.2010.

_____. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil:** Limites e Perspectivas. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

- FARIAS, Laurimar de Matos. **O Trabalho docente nas instituições públicas de ensino superior: intensificação do produtivismo acadêmico na UFPA.** Dissertação (Mestrado) -Universidade Federal do Pará, Programa de Pós Graduação em Educação. Belém, 2010. 203 f.
- FÉLIX, M. F. C. **Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial.** 3ª ed. São Paulo: Cortez A/A, 1986.
- FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. **Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação.** Educ. foco, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 153-176 nov 2012 / fev 2013.
- FERNANDES, Francisco das Chagas. **O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica.** Revista *Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 10/09/2016.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **Federalismo e Planejamento Educacional no Exercício do PAR.** Cadernos de Pesquisa v.44 n.153 p.602-623 jul./set. 2014.
- FIGUEIREDO, I. M. Z. . **A Construção da Centralidade da Educação Básica e a Política Educacional Paranaense.** ed. Cascavel - PR: EDUNIOESTE, 2005.
- FRANÇA, Magna. **Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração: os indicadores educacionais e financeiros.** RBPAE - v. 30, n. 2, p. 417-433 mai./ago. 2014.
- FREITAS, Luis Carlos de. **Eliminação Adiada: O ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 965-987, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10/jun/2016.
- GANDINI, Raquel Pereira Chainho; RISCAL, Sandra Aparecida. *A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil.* In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 39-58.
- GANZELI, Pedro. **Plano Nacional de Educação no Brasil: Reflexos sobre o regime de colaboração.** III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, ANPAE, Zaragoza, Espanha, 2012.
- GUTIERRES, Dalva V. G & CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **O Plano de Ações Articuladas –PAR e o financiamento da educação em municípios paraenses.** 2015.
- GUTIERRES, Dalva V. G; MENDES, Odete Cruz. **A gestão da educação em municípios do Pará a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR),** Revista Educação em Questão, Natal, v. 54, n. 42, p. 161-189, set./dez. 2016.
- GUTIERRES, Dalva V. G ; ROLIM, R. M. G. **O Financiamento da Educação a partir do Plano de Ações Articuladas - PAR em municípios paraenses: regime de colaboração?.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 32, p. 151-169, 2016.
- HABERMAS, Jurgen. **Problemas de legitimação em El capitalismo tardio.** Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

- HAGUETE, A. **Da municipalização à ação federativa coordenada**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 1989. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- HORTA, Raul Machado. **Formas Simétricas e Assimétricas do Federalismo no Estado Moderno Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, 2002.
- KERLINGER, F. N. (1980). Metodologia da pesquisa em ciências sociais. São Paulo: E.P.U.
- KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 1991.
- LENIN, Vladimir Ilytch. **O Estado e a Revolução** (1917). ABEU-Campina/ São Paulo. FE/UNICAMP, 2011.
- LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. v. 8 (249 p.).
- LIBÂNEO, José Carlos. **Alguns aspectos da política educacional do governo lula e sua repercussão no funcionamento das escolas**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.32, p. 168-178, dez. 2008.
- LIMA, Kátia. **Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.
- LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. **O Federalismo Brasileiro: Uma Forma de Estado Peculiar**. Estação Científica Online Juiz de Fora, n. 05, Jan 2008. Disponível em: <http://portal.estacio.br/media/3327503/10-o-federalismo-brasileiro-uma%20forma-Estado-peculiar.pdf>. Acesso em: 02/06/2013.
- LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA. Nalu. **O Regime de Colaboração Intergovernamental**. Em Questão, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p.9-13, 2007.
- LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU/EDUSP, 1986.
- LUCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. 8 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.
- _____. **Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto a formação de seus gestores**. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-34, jun. 2000.
- _____. **Gestão Educacional: estratégia e ação global e coletiva no ensino**. Curitiba: Champagnat, 1996.
- LUDWING Antônio Carlos Will [et al.] **Regime de colaboração: um olhar sobre as políticas educacionais nos Municípios da Região Metropolitana de Campinas / (organizador)**. – Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; 2013.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Plano de ações articuladas : uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, 2012.

MARCHAND, Patrícia Souza. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no Rio Grande do Sul**: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas: 2007 a 2011. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, BR-RS, 2012.

MARTINS, Áurea Peniche. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (Pa)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Belém, 2012.

MARTINS, Ângela Maria. **A Descentralização como eixo das Reformas do Ensino**: Uma discussão da Literatura. Educação & Sociedade, ano XXII, no 77, Dezembro/2001.

MASSON, Gisele. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da teoria marxista. In: TELLO, Cesar; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Mercado de Letras, Brasil. 2009.

MENDONÇA, Daelcio Ferreira Campos. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, 2010.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: Reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTEIRO, Jéssica de Sousa; SILVA, Diego Pereira da. **A influência da estrutura escolar no processo de ensino-aprendizagem**: uma análise baseada nas experiências do estágio supervisionado em Geografia. Geografia Ensino & Pesquisa, v.19, n.3, set./dez. 2015.

MORAES, Karla Motta Kiffer de. **Padrões mínimos de funcionamento da escola do ensino fundamental**: manual de implantação. Brasília: Ministério da Educação, Programa FUNDESCOLA, 2002.

MURANAKA, Maria Aparecida; MINTO, César A. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007. pp.43-62.

NICOLETI, João Ernesto. **Arranjos de desenvolvimento da educação**: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014.

OLIVEIRA, D.A. **Das Políticas de Governo à Política de Estado**: Reflexões sobre a atual agenda Educacional Brasileira. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011

_____. **As políticas educacionais no governo Lula**: Rupturas e permanências. RBPAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Jose Almi. **Contrato de Gestão considerações sobre a sua viabilidade na administração educacional**. 1996, Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8462>. Acesso em: 31/mai/2016.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA, Ester. **O Plano De Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos Planos Plurianuais do Governo Lula: Implicações em Municípios Brasileiros**. Anpae, III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, Zaragoza-Espanha, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Maria Neusa de. **A Descentralização/Municipalização do ensino fundamental na Bahia nos anos de 1990** - Impactos no Financiamento da Educação Municipal. Tese Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2003.

_____. **A Educação, a política e a administração**: Reflexões sobre a prática do diretor da escola. Disponível em: <<http://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2014/06/aeducacaoapoliticaeadministracao.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus efeitos no Pacto Federativo**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa**: Delimitação do direito constitucional brasileiro. Tese Doutorado, Faculdade de Direito do Largo São Francisco, USP, 2012

RIBEIRO, Rosa Dória. **Descentralização os discursos e as práticas: uma concepção polissêmica**. Olhar de professor, Ponta Grossa, 2011. Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor>. Acesso em: 18 de mar 2015.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROOS, Cristiane (2012). **O PAR (Plano de Ações Articuladas) e a gestão municipal**. Dissertação (mestrado) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2012.

SANCHES, Salvador Infante. **Centralização e descentralização da administração pública**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 35, 1out. 1999. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/334>>. Acesso em: 7 mar. 2016

SANTOS, R. A; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A evolução histórica do federalismo brasileiro**: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais. XXI Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SARGES, Maria de Nazaré. **Belém**: riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912). Belém: Paka Tatu, 2010. 230p.

SAVIANI, Demerval. PDE – **Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SCHAFRANSKI, Márcia Derbli. **A Educação e as Transformações da Sociedade**. Publ. UEPG Ci. Hum.Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes, Ponta Grossa, 13 (2) 101-112, dez. 2005.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. **Pesquisa em política educacional**: desafios na consolidação de um campo. Rev. educ. PUC-Camp., Campinas, 19(1):5-13, jan./abr., 2014

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte; BUSTAMANTE, Silvia Branco. **Políticas e Práticas da Educação a Distância: entrelaçando pesquisa**, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Afrânio de Oliveira. **Federalismo, Descentralização e Política Social**: a política de assistência social nos Municípios fluminenses. Rio de Janeiro. UFRRJ, 2014. 249f. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Deborah Saib da. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil**: o plano de ações articuladas e a relação entre as escolas e a união. Dissertação (Mestrado), UFMG. Belo Horizonte, 2011.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **Educação básica: as políticas educacionais no período de 2003-2010**. ComCiência nº.135 Campinas fev/2012.

SILVA, Eliezer Santos da. **PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**: A atuação dos comitês locais do compromisso como espaço de mobilização social pela educação, no território do vale do jiquiriçá/Bahia. Dissertação (Mestrado em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação), Universidade do Estado da Bahia, 2013.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós Graduação em Educação, Belém, 2012.

SOUSA, Karla Cristina Silva ; CAVALCANTE, Emmanuelle Arnaud Almeida. **A Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas (PAR)**: um pacto da regulação ou da cooperação nas Secretarias Municipais de Educação, IV Jornada de Políticas Públicas: Para além da Crise Global, São Luis-MA, 2015.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; FREITAS, Nei Teixeira de. *Políticas de avaliação e gestão educacional – Brasil, década de 1990 aos dias atuais*. **Educação em Revista**. Belo Horizonte; n. 40, p. 165-185, dez. 2004.

SOUSA, Raimundo. **O Plano de Ações Articuladas e a gestão educacional do município de Altamira/Pa**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém-Pa, 2015.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2009.

TAVEIRA, Adriana do Val Alves. **Descentralização e Desconcentração da Atividade Estatal**. Paradigma (Ribeirão Preto) , v. 14, p. 252-264, 2009.

WERLE, Flávia Obino Correa. **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2006. 320p.

VASCONCELOS, Caio Ricardo Gandim Cabral de. **Breve ensaio no federalismo brasileiro**. JusNaviganti, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35577/breve-ensaio-no-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 20/12/2015.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Plano de Desenvolvimento, O "PAC" Da Educação**. Pensar BH/Política Social. Junho/Agosto de 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002.

DOCUMENTOS JURÍDICOS E OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/belem_pa#caracterizacao. Acesso em: 10/Mar/2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senador Federal, 2008.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 02/06/2013

_____. Lei nº 11.502/2007, de 11 de junho de 2007. **Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES**, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nºs 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm Acesso em: 02/02/2013.

_____. Lei Nº 12.695, de 25 de julho de 2012. **Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas**; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema

Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências.

_____. Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. **Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de Dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.**

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da educação** - Fundeb, de que trata o art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias; altera a lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

_____. **Plano de Ações Articuladas.** Guia Prático de Ações para Municípios. Ministério da Educação, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo a passo**, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. 2007. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: em 10 de jan.2008.

_____. Resolução número 1, de 23 de Janeiro de 2012. **Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.** Brasília, DF: MEC/CNE, 2012. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 21 nov. 2016.

_____. **Guia prático do prefeito e do secretário municipal de educação.** MEC, Brasília, 2009

BELÉM. Lei Ordinária N.º 6558, 04 de outubro de 1968. **Cria a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), institui o Plano Municipal de Educação e a Campanha Municipal de Alfabetização, e dá outras providências.** Belém-Pa, 1968.

_____. Lei Ordinária N.º 7219, 05 DE JANEIRO DE 1983, **Modifica a Lei nº 6.999, de 27 de julho de 1976 que estabelece o Estatuto do Magistério do Município de Belém.** Belém-Pa, 1983.

_____. Lei Ordinária N.º 7528, 05 DE AGOSTO DE 1991 **Dispõe sobre o Estatuto do Magistério do Município de Belém.** Belém-Pa, 1991.

_____. Lei 7722/94 | Lei nº 7722 de 07 de julho de 1994. **Dispõe sobre o Sistema Municipal de Educação.** Belém-Pa, 1994.

_____. **Plano analítico do Município de Belém/PA.** Sistema Integrado do Ministério da Educação. 2011

_____. **Plano analítico do Município de Belém/PA.** Sistema Integrado do Ministério da Educação. 2007.

_____. **Anuário Estatístico do Município de Belém**, v. 15, 2010 – Belém: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, 2011.

_____. **Anuário Estatístico do Município de Belém**, 2012 – Belém: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, 2013.

APÊNDICE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: O regime de colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal

QUESTÕES DO ROTEIRO DE ENTREVISTA

Doutorando: Laurimar de Matos Farias

- 1- Na sua concepção o que é o PAR
- 2- Como aconteceu sua inserção no assessoramento e acompanhamento na elaboração do PAR dos municípios pela sua equipe
- 3- Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na elaboração do PAR
- 4- Houve algum tipo de acompanhamento dos municípios, pela equipe, após a elaboração do PAR (execução das ações e subações)
- 5- Como se deu o acompanhamento do Comitê do PAR dos municípios na elaboração do PAR e qual o papel desse comitê
- 6- Que mecanismos de acompanhamento/avaliação do PAR o município tem adotado?
- 7- O PAR tem entre seus objetivos, o fortalecimento e efetivação do regime de colaboração, então
 - a. De que forma isso pode ser efetivado
 - b. O que seria o regime de colaboração
- 8- Como o PAR efetiva o regime de colaboração no atendimento e a manutenção da educação básica
- 9- Em que o PAR contribui para o regime de colaboração
- 10- O PAR se efetiva por meio da assinatura de um Termo de Compromisso, esses mecanismos contratuais não diminui ou retira a autonomia dos entes municipais?

O PAR se caracteriza como um compartilhamento de poder ou um contrato de gestão?

ANEXO
LEGISLAÇÕES