

FEDERALISMO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO EXERCÍCIO DO PAR

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

RESUMO

Este texto insere-se no campo de estudos sobre avaliação de políticas públicas e tem por objetivo analisar o planejamento educacional realizado por meio do PAR. Especificamente, pretende responder às questões sobre a receptividade dos sistemas educativos na execução do PAR e a capacidade desse instrumento de planejamento de articular os entes da federação para a gestão da educação. As análises desenvolvidas têm por eixo questões concernentes ao processo de centralização/descentralização das políticas educativas. A implantação do PAR apresenta dificuldades no alcance dos objetivos de integração e colaboração entre os entes da federação, ao mesmo tempo que contribui para o desenvolvimento de ações de planejamento e de diálogo entre os sistemas educativos.

SISTEMAS DE EDUCAÇÃO • POLÍTICAS EDUCACIONAIS • PLANEJAMENTO
DA EDUCAÇÃO • PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

FEDERALISM AND EDUCATIONAL PLANNING IN THE APPLICATION OF PAR

ABSTRACT

This text belongs to the field of studies on the evaluation of public policies and aims to analyze the educational planning carried out using PAR. More specifically, it intends to answer questions regarding the responsiveness of educational systems to the application of PAR and the ability of this planning tool to draw together the entities of the federation for the management of education. The analyses developed here are based on questions related to the process of centralizing/decentralizing educational policies. The implementation of PAR presents difficulties in achieving the goals of integration and collaboration between the entities of the Federation at the same time that it contributes to the development of planning and dialogue actions between educational systems.

EDUCATION SYSTEMS • EDUCATIONAL PLANNING • EDUCATIONAL
POLICIES • PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

FEDERALISMO Y PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN EL EJERCICIO DEL PAR

RESUMEN

Este texto es parte del campo de estudios sobre la evaluación de las políticas públicas y tiene como objetivo analizar la planificación educativa realizada por medio del PAR. Específicamente, pretende responder a las cuestiones sobre la receptividad de los sistemas educativos en la ejecución del PAR y la capacidad de este instrumento de planificación para articular los diferentes niveles de la federación en la gestión de la educación. Los análisis desarrollados tienen como eje temas relacionados con el proceso de centralización / descentralización de las políticas educativas. La implementación del PAR presenta dificultades en la consecución de los objetivos de integración y colaboración entre los diferentes niveles de la federación, al tiempo que contribuye al desarrollo de acciones de planificación y de diálogo entre los sistemas educativos.

SISTEMAS DE EDUCACIÓN • POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN •
PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN • PLANO DE ACCIONES
ARTICULADAS

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR -, criado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), pode ser caracterizado como um modelo de planejamento sistêmico, porque tem como proposta o envolvimento, de forma participativa, de todos os entes da federação brasileira e é orientado para resultados consolidados em um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. O PAR pretende ser um mecanismo de estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federativos e seu objetivo é viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira. É também inovador, já que esse modelo de planejamento educacional esteve ausente das políticas dos governos democráticos instaurados após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Como instrumento de apoio técnico e financeiro, o PAR está articulado com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE –, criado pelo Ministério da Educação – MEC – em 2007. Com o PDE, o MEC propõe integrar um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando a sociedade em prol da melhoria da qualidade do ensino. Sua essência, de acordo com o documento oficial (BRASIL, 2007c), é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, uma visão em que o ensino fundamental está relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influi no ensino médio, o transporte escolar articula-se com a remuneração dos professores, etc. O PDE é um

plano estrutural de longo prazo que pressupõe a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais e o diálogo entre os entes federativos. Para o MEC, isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e as ações.

A proposta é que o PAR seja construído de forma participativa, de modo a envolver ativamente os gestores e os educadores locais, as famílias e a comunidade e, assim, resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal. No que se refere ao enfoque de planejamento, o PAR propõe desenvolver um conjunto de programas articulados. Dessa forma, o PDE nacional se afastaria da proposta do planejamento por objetivos, conforme se estruturava no modelo PDE/escola, e se configuraria como uma “proposta sistêmica” (FERREIRA; FONSECA, 2011). Isto é, um planejamento compreendido como processo de reflexão em grupo, que consiste na tomada de decisão e orienta-se para os resultados. O planejamento sistêmico inicia com um diagnóstico da realidade e estabelece coordenação e integração entre as atividades. Visto sob um ângulo crítico, esse planejamento revela-se mais como uma técnica burocrática de solucionar ou controlar problemas, inclusive de ordem social e política, do que como um instrumento de desenvolvimento (RATTNER, 1977, s/p).

Não obstante seu caráter burocrático e os riscos dos limites de espaços reais de participação da comunidade escolar no exercício do PAR, seus pressupostos democráticos e redistributivos podem torná-lo um instrumento de planejamento inovador para a gestão dos sistemas educativos. Essa é a hipótese a ser discutida neste texto, que se insere no campo de estudos sobre avaliação das políticas públicas e tem por objetivo analisar o planejamento educacional realizado por meio do PAR. Especificamente, pretende-se responder às questões sobre a receptividade dos sistemas educativos na execução do PAR e a capacidade desse instrumento para articular os entes da federação (alcançar o equilíbrio federativo) na gestão da educação brasileira.

As análises aqui desenvolvidas são resultado da pesquisa¹ “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, realizada no período 2011-2014. Essa pesquisa contou com a participação de um grupo de pesquisadores de diferentes universidades do país.² Cada grupo debruçou-se sobre suas realidades específicas, adotando uma mesma metodologia com o objetivo de apresentar um quadro que não buscou análises comparativas, mas destacar as práticas recorrentes na maioria dos sistemas educacionais investigados. Com isso, procurou-se identificar os principais fenômenos presentes para a sistematização de uma análise sobre a implantação do planejamento educacional no contexto da educação brasileira no limiar do século XXI. Primeiramente, com base em um mesmo roteiro, foi feito um levantamento de documentos sobre a legislação, de dados estatísticos e sobre projetos implantados

1 Financiada pelo CNPq (2012-2013) sob a coordenação geral das Professoras Marília Fonseca e Eliza Bartolozzi Ferreira e pela Fapes (2011-2014) sob a coordenação da Professora Eliza Bartolozzi Ferreira.

2 Professores, estudantes de pós-graduação e de graduação (bolsistas Pibic e outros) das seguintes universidades: Universidade de Brasília - UnB -; Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes -; Universidade Federal de Viçosa - UFV -; Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes -; Universidade Federal da Bahia - UFBA -; Universidade Católica Dom Bosco - UCDB-MS -; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS -; Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS - e Universidade Estadual do Maranhão - Uema.

a fim de elaborar um relatório sobre o quadro da política educacional local. Colhidos esses dados, foram realizadas entrevistas com técnicos e dirigentes das secretarias de educação dos sistemas municipal e estadual para acompanhamento da dinâmica do PAR em cada localidade. Com o objetivo de conhecer as diversas experiências de trabalho com o PAR com base nas diferentes funções ocupadas por cada segmento, também foram entrevistados técnicos do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – que participaram e/ou trabalham diretamente com o PAR e grupos focais nos municípios. Os municípios que compuseram a amostra da pesquisa foram selecionados por meio de sorteio após a delimitação de alguns critérios, tais como:

- i. um município com população acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal após o período eleitoral;
- ii. um município com população abaixo de 50 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal;
- iii. um município com população acima de 100 mil habitantes com continuidade do governo municipal após o período eleitoral e
- iv. um município com população acima de 100 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal. No total, foram quatro municípios de cada estado (ou região do estado) participante da amostra, totalizando 32 municípios.

Por fim, importa ressaltar que foram poucos os registros encontrados sobre o PAR no MEC e no FNDE, sob o argumento de que tudo está publicado no *site*. Apenas foi encontrado um relato escrito sobre o processo de criação do plano, o qual será aqui objeto de estudo. Após a consulta no *site*, procedeu-se à análise do documento e foram avaliados os relatórios sobre o dispêndio financeiro do FNDE para cada município e estado.

Este texto traz análises específicas dos documentos coletados em nível nacional sobre a construção e a organização do PAR e fixa-se no exame geral de dados empíricos mais recorrentes das diversas localidades investigadas a fim de apresentar um quadro sobre a implantação do PAR no Brasil. A primeira seção do artigo tem por objetivo apresentar a trajetória política de criação do PAR, resultado de análise de documentos coletados no MEC. A segunda continua a análise documental que busca descrever a trajetória de operacionalização do PAR; a terceira seção dedica-se à avaliação de dados coletados no âmbito da pesquisa que envolveu municípios localizados nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste.

TRAJETÓRIA POLÍTICA DO PAR: O CAMPO DA LEGISLAÇÃO

Pode-se afirmar que o planejamento está intimamente ligado à própria estrutura do regime federativo e das condições por ele impostas no que diz respeito ao movimento de centralização-descentralização administrativa e financeira. Portanto, a prática do planejamento é de grande relevância e precisa de acompanhamento e avaliação. Ademais, é cada vez mais importante entender a dinâmica do planejamento como contribuição para a produção do conhecimento sobre a realidade educacional e para a reflexão sobre o contexto atual dominado por um relativismo ontológico. O planejamento educacional oportuniza diagnosticar os modelos de gestão adotados no país em diferentes momentos; a função social destinada à educação; a forma de materialização da cooperação no espaço federativo; os embates teóricos, pedagógicos e financeiros, os quais são, muitas vezes, regulados e regulamentados para atender, em grande medida, aos interesses da acumulação privada do capital.

As novas formas de regulação da década de 1990, caracterizadas pela instauração de ações descentralizadoras para sistemas, escolas e organizações não governamentais e privadas, fizeram do planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada. Os argumentos em favor da descentralização afirmavam sua característica inovadora, capaz de imprimir autonomia e garantir transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais. Do lado mais crítico, argumentava-se que a propalada “descentralização” apenas transferia para as administrações locais as responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central; que a dita “organização racional do sistema” resumia-se à adoção de instrumental técnico para que o sistema alcançasse maior eficiência. Estimulou-se a aquisição pelos agentes escolares de atributos gerenciais que privilegiassem a gestão física e financeira da escola. Nessa trilha, as instituições públicas experimentaram modalidades de avaliação para medir o desempenho escolar; o rendimento dos alunos passou a ser aferido por testes padronizados; professores foram levados a participar de atividades que não se limitavam à sala de aula, mas que interferiam na organização da escola como um todo (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Foi a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – que (re)organizou os sistemas educativos. Com esse mecanismo, procurou-se instituir o regime de colaboração, em que a União participaria do esforço federativo para financiar a educação. Como sabido, a União não cumpriu a promessa de complementação financeira, cujo parâmetro foi estabelecido em função do valor mínimo a ser despendido por aluno em cada ano. Desse modo, com a ausência de um planejamento orgânico e

de qualquer estratégia válida de favorecimento da integração sistêmica, a educação brasileira ficou sem cumprir o preceito constitucional que indica a necessidade de um regime colaborativo para a gestão das políticas públicas.

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, a questão federativa ganhou espaço. Sobretudo porque houve uma intensificação da participação dos segmentos da sociedade civil nos assuntos educacionais, o que fortaleceu a necessidade de o governo regular os aspectos de distribuição dos recursos financeiros para toda a educação básica. As discussões sobre o PAR nasceram nesse contexto de democratização, participação e distribuição dos recursos públicos.

Por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a), o então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, implantou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) em regime de colaboração com os municípios, o Distrito Federal – DF – e os estados. O Compromisso devia contar também com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, como forma de buscar a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O Decreto n. 6.094/2007 aponta 28 diretrizes a serem cumpridas pelos entes da federação para alcançar a qualidade da educação aferida pelo Ideb (BRASIL, 2007a). Em 2009, de acordo com documentos do MEC, todos os entes da federação já haviam aderido ao Compromisso. Essa conquista demandou um esforço concentrado do então ministro da educação, Fernando Haddad, conforme revela a citação abaixo:

Um ponto importante e que ajudou no processo de adesão ao Plano de Metas, diz respeito à realização de caravanas e eventos regionais para os municípios priorizados. Neste sentido, o Ministro da Educação em conjunto com sua equipe, e especialmente a secretária da SEB, percorreram as 27 Unidades da Federação com o propósito de conscientizar os gestores estaduais e municipais da importância desta nova política educacional. (BRASIL, 2010, p. 19)

A Seção II do referido decreto estabeleceu a criação do PAR, um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e à observância de suas diretrizes. O PAR é a base para o estabelecimento do termo de convênio ou de cooperação entre a União e os estados e municípios. O procedimento de adesão deve ser formalizado pelo prefeito ou governador ao assinar o Compromisso e realizar a Prova Brasil. Esses estados devem receber auxílio da equipe técnica do MEC, que identifica as medidas

mais apropriadas para a gestão do sistema com vistas à melhoria da qualidade da educação. Dessa forma, o MEC propõe-se a oferecer assistência técnica ou financeira para a implementação das diretrizes contidas no Compromisso.

Além do Decreto n. 6.094/2007, que visa a regular o cumprimento das metas para o alcance da qualidade da educação, Fernando Haddad lançou um livro com o objetivo de divulgar o PDE (BRASIL, 2007d). O volume expõe as razões, os princípios e os programas de sua gestão para a melhoria da qualidade da educação básica. Segundo o então ministro, o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Com críticas formuladas à tradicional fragmentação das políticas educacionais, o PDE propõe o diálogo entre os entes federativos, com destaque para a necessária articulação entre a União, os estados, o DF e os municípios a fim de garantir o direito à educação no país. De acordo com o MEC (BRASIL, 2007d): “A União passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades” (BRASIL, 2007d, p. 5).

Como mecanismo de aferir o cumprimento das 28 diretrizes apontadas no Compromisso, o MEC promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil. De acordo com o art. 3º do Decreto n. 6.094/2007, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho (Prova Brasil) e os resultados de rendimento (fluxo apurado pelo Censo Escolar) em um único indicador de qualidade: o Ideb. Esse índice deve ser calculado por escola, por rede e para o próprio país e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

De acordo com o livro PDE (BRASIL, 2007d), as diretrizes que orientam as ações do Compromisso foram definidas com base em dois estudos realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos foi identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas nas 28 diretrizes.

Em 20 de junho, portanto dois meses após a promulgação do Decreto n. 6.094/2007, foi instituída a Resolução FNDE n. 029/2007, que estabeleceu os critérios, parâmetros e procedimentos para a operacionalização da assistência financeira aos entes da federação no âmbito do Compromisso. Nessa resolução e em seus anexos, o FNDE determinou os municípios prioritários para receber a assistência técnica e financeira; os instrumentos a serem adotados e os eixos temáticos do PAR: gestão educacional, formação

de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Ademais, definiu uma comissão técnica composta pelo MEC e pelo FNDE, responsável por analisar e aprovar o PAR de cada ente da federação, e uma equipe de avaliação do cumprimento das metas de aceleração do desenvolvimento da educação, constantes do PAR. Segundo a resolução, a equipe de avaliação deve ser composta por um projeto amplo, envolvendo parcerias com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime –, o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação – Consed –, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme –, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, as instituições de ensino superior e outros órgãos de representação ou entidades especializadas para esse fim.

Após exatamente dois meses, o ministro da educação assinou outro documento legal, a Resolução n. 047/2007, que alterou dispositivos da anterior, revelando prováveis tensões ocorridas entre as ações do MEC e os governos estaduais (especificamente o Consed) (BRASIL, 2007e). É certo que o Compromisso tinha interesse de atingir os municípios e, por isso, a Resolução n. 029/2007 quase não fez menção aos estados, o que ocorreu apenas no art. 15, o qual prevê a possibilidade de os estados colaborarem com assistência técnica e/ou financeira adicionais para execução e monitoramento dos convênios firmados com os municípios, sendo essa participação formalizada na condição de partícipe ou interveniente (BRASIL, 2007c).

Na Resolução n. 047/2007, pode-se observar detalhamentos sobre a inclusão dos estados no cômputo da assistência técnica e financeira do FNDE. Especificam-se, inclusive, as condições de participação dos estados e do DF, antes inexistente, passando a redação a constar de outro item: “das condições de participação dos municípios”. Com as alterações feitas pela nova resolução, os estados e o DF conseguiram impor-se e destacar seu lugar de poder no regime federalista brasileiro, como se pode verificar na redação do art. 15: “Os Estados e o Distrito Federal serão comunicados sobre a programação das atividades que resultarão na visita técnica e sobre o regime de colaboração” (BRASIL, 2007e, p. 2). Ou seja, a partir da Resolução n. 047/2007, o MEC/FNDE deveria comunicar aos governadores quando seu município recebesse a equipe para elaborar o PAR e sobre os termos concedidos no convênio firmado. Ademais, os estados e o DF passaram a poder solicitar consultoria técnica ao MEC na elaboração do PAR, antes somente liberada para os municípios.

A importância de destacar as alterações feitas na legislação está em observar como são complexas as negociações para a implantação de uma política educacional em um país de regime federativo do modelo do Brasil com variados núcleos de poder. A efetivação de um planejamento nacional depende de muitos acordos políticos e de comportamentos cooperativos

alinhados no projeto do bem comum. Para tanto, é fundamental a participação das instâncias de poder em todo o processo de formulação, implantação e avaliação de um plano.

Contudo, essa harmonia não se verificou no começo da discussão sobre o planejamento da educação brasileira. A análise de documentos internos do MEC revelou que o nascimento do Compromisso deu-se a partir da reunião de alguns poucos técnicos em Brasília. A consultora do MEC, Fabiane Robl, descreveu o processo no “Documento Técnico contendo o histórico acerca da criação e implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as perspectivas de continuidade” (BRASIL, 2010). Para Robl:

Um dos fatores que levou à criação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi a percepção do presidente do FNDE, Daniel Balaban, quando através de estudos identificou que os municípios que apresentavam projetos ao FNDE, a fim de obterem recursos eram sempre os mesmos. De acordo com relatos do próprio presidente, em torno de 80% dos municípios brasileiros nunca sequer haviam apresentado projetos para obtenção de recursos, ou então, quando apresentavam, estes eram reprovados: ou pela forma ou pela inconsistência da proposta. Ou seja, aqueles municípios mais bem preparados, seja por sua capacidade técnica, seja pela facilidade na contratação de consultorias especializadas na confecção de projetos, sempre acabavam obtendo os recursos (cerca de 20% do total de municípios). E os demais, aqueles com baixa capacidade técnica, ficavam à margem de conseguir qualquer forma de financiamento gerado pelas transferências voluntárias. O único acesso, até então era aquele garantido pelas transferências legais. (BRASIL, 2010, s/p)

Por muito tempo, analistas críticos das políticas públicas apontaram que a prioridade na distribuição dos recursos financeiros era de natureza político-partidária e/ou ocorria pela intermediação de empresas de assessoria aos municípios mais experientes. Essa prática resultou na corrupção dos recursos financeiros existentes para a educação, o que certamente incomodava muitos gestores mais comprometidos com a educação pública. É provável que isso tenha ocorrido na gestão de Balaban.

Segundo a consultora do MEC, em fevereiro de 2007, foi preparado um documento por uma equipe composta pelo MEC, FNDE, Inep, dois consultores, Unesco e Unicef, no total de 10 pessoas. O documento-base, resultado das discussões desse grupo, foi o precursor do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, e da Resolução FNDE n. 029/2007. Robl (BRASIL, 2010) ressalta que basicamente o decreto trouxe alterações de nomenclatura, pois inicialmente o documento tratava de um “Programa

Compromisso Todos pela Educação” e passou para “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”; o Plano de Ação Global e Plano de Ações Integradas transformou-se em PAR; de Índice de Desenvolvimento da Educação – IDE – passou-se a Ideb. É importante ressaltar que essas alterações nos nomes revela a centralidade do planejamento quando se abandona a denominação programa em favor de plano. Isto é, a concepção de plano remete à definição de diretrizes gerais com princípios políticos demarcados para uma ação efetiva a ser executada por meio de programas diversos e articulados.

No relato da consultora sobre o processo de discussão e de implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, constata-se que não houve a participação dos sistemas estaduais e municipais de educação, o que pode explicar as alterações ocorridas na legislação após sua implantação. Certamente esse fato representou um grave equívoco, haja vista a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), que organiza a responsabilidade da oferta da educação entre as unidades da federação. Portanto, sendo os municípios e estados entes com autonomia, é certo que uma política educacional somente conseguirá ser implantada nacionalmente por meio de indução da União ao estabelecer acordos e convênios com os estados e municípios.

Mas, além dessa origem do Compromisso (e do PAR) explicitada pela consultora do MEC como relacionada à iniciativa do então presidente do FNDE, preocupado em atender à totalidade dos municípios com assistência técnica e financeira, pode-se afirmar que há outras preocupações não mencionadas na pauta do MEC/FNDE. Por exemplo, a aplicação do Fundeb, conforme comentado anteriormente, leva à necessidade de maior controle da União. De acordo com Martins (2013), a adoção de fundos contábeis para o financiamento da educação básica (Fundef e, posteriormente, Fundeb), constitui exemplo de indução ao regime de colaboração. Tais medidas sugerem a necessidade de maior controle haja vista a complexidade que envolve o Fundeb tanto em termos de extensão – para toda a educação básica – quanto na determinação de valores diferentes por cada etapa de ensino. Ademais, o próprio MEC reconhecia que o montante de recursos era insuficiente para impactar na melhoria da educação básica no País e estava disposto a suplementar os valores para municípios mais prejudicados. O PAR, dessa maneira, constituía um instrumento que tinha chances de garantir um tratamento mais equilibrado e sob o controle da União.

Essa análise é comprovada quando se observa que o Fundeb foi regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b), exatamente no mesmo dia da publicação da Resolução FNDE n. 029/2007, que estabeleceu os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira aos entes da federação no âmbito do Compromisso.

[O Fundeb], no âmbito de cada Estado, equalizou-se a capacidade de investimento por aluno do governo estadual e dos respectivos governos municipais. Para os estados com menor capacidade de arrecadação, elevou-se, significativamente, a contribuição complementar aportada pela União. Aproximam-se, assim, os Estados mais pobres daqueles que têm potencial maior de investimento educacional. Houve ampliação do efeito redistributivo. (MARTINS, 2013, p. 128)

Conclui-se, portanto, que a criação do Compromisso foi mais uma estratégia de controle social, necessária para acompanhar a aplicação do Fundeb na manutenção e no desenvolvimento da educação. As inovações trazidas pelo Fundo – como a abrangência de toda a educação básica e a maior complementaridade de recursos da União, podendo até 10% serem utilizados por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica – passaram a exigir um controle maior do MEC/FNDE. Nessa direção, foi criado um dispositivo de financiamento (por meio de um planejamento participativo como proposto pelo PAR) de transferências voluntárias que podem ser canceladas a qualquer momento de acordo com a receita da União ou por interesse político-partidário, com a vantagem de ter um controle sistêmico por meio do Ideb.

Por fim, há de se destacar que a implantação do Compromisso e a adesão voluntária dos entes da federação aconteceram em virtude da obrigação de participar da Prova Brasil, tornando-a, assim, uma avaliação aplicada em todas as escolas do país. Esse instrumento garante ao MEC/Inep um banco de dados com informações preciosas de toda a rede de ensino do país. Mais que isso, com a universalização da Prova Brasil, o MEC consegue acompanhar o desenvolvimento da rede de ensino e estabelecer, se quiser, “ranqueamentos” entre as escolas por meio do Ideb, prática essa liberada para os meios de comunicação.

Com todas essas variáveis para análise, o que se pode inferir é que a utilização da técnica do planejamento (sua nova centralidade) apresenta-se como uma ferramenta imprescindível para a operacionalização do conjunto de políticas educacionais que aportaram uma ampliação do fundo público para o ingresso dos sistemas educacionais em um novo patamar de desenvolvimento que busca superar os históricos problemas de acesso, permanência e de qualidade do ensino.

Segundo a descrição feita no livro do PDE (BRASIL, 2007d), a União passou a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o DF, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades. Nas palavras do então ministro Haddad:

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007d, p. 24)

Para finalizar esta seção, é importante destacar que a retomada da prática de planejamento no segundo governo Lula aponta para uma realidade inovadora, no sentido de firmar o Estado como mediador na condução da melhoria da qualidade da educação pública. Mas a inovação somente pode ser observada se materializada na prática social e, portanto, precisa ser investigada com o uso de procedimentos científicos assentados no contexto da federação brasileira, conhecida pelas práticas tradicionais de concorrência territorial e de patrimonialismo. Nessa direção, um questionamento deve ser colocado para reflexão na próxima seção deste artigo: é possível que um planejamento educacional, como o formalizado pelo Compromisso, contribua para o desejado e necessário equilíbrio federativo? A análise aqui será desenvolvida com base em dados coletados na pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”.

TRAJETÓRIA DA ORGANIZAÇÃO OPERACIONAL DO PAR

Como já afirmado na seção anterior, o PAR é a base para o estabelecimento do termo de convênio ou de cooperação entre a União e os governos subnacionais previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Ou seja, o PAR é o instrumento jurídico para a consolidação de um regime de colaboração entre a União e os entes federativos. O PAR tem caráter plurianual, construído com a participação dos gestores e educadores locais, baseado em diagnóstico de caráter participativo e elaborado a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional nas quatro dimensões citadas anteriormente que são os eixos que compõem o PAR: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Conforme estabelecido na Resolução FNDE n. 047/2007 (BRASIL, 2007e), o MEC enviou uma equipe de consultores treinados aos municípios

prioritários (de baixo Ideb) para a realização das etapas de diagnóstico e do plano de ação. A proposta era reunir, por dois dias intensos de trabalho (inicialmente havia uma previsão de três dias, mas foi abandonada em razão do curto prazo de implantação/execução), uma equipe composta por membros da secretaria de educação, inclusive o responsável pela pasta, membros da sociedade civil organizada, representantes de diretores escolares e do Conselho Municipal de Educação. O grupo reunido deveria avaliar cada indicador e pontuar de acordo com sua realidade, conforme registrado em documento (BRASIL, 2007e):

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; no entanto serão necessárias ações que contemplem o desenvolvimento uniforme da rede; neste caso as ações podem ser desenvolvidas sem o apoio direto do MEC.

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.

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.

Segundo Robl (BRASIL, 2010), cada pontuação concedida com base nos critérios deveria ser obrigatoriamente justificada. Considerando essa lógica de critérios de pontuação, o PAR seria então construído com base nas reais necessidades observadas em cada indicador. Além disso, a proposta contemplava sistematizar a pontuação por indicador e por dimensão.

A validação dos instrumentos do Compromisso foi feita, primeiramente, pelo então secretário executivo-adjunto, André Lázaro, e pela Diretora de Programas Especiais da Secretaria Executiva do MEC, Ana Schneider, que consideraram uma proposta de fácil operacionalização. Posteriormente, em março de 2007, foram convidados a professora e membro do Conselho Nacional de Educação, Maria Beatriz Luce, e representantes da organização não governamental Ação Educativa, para análise dos instrumentos, sendo validados por ambos. Tais especialistas ressaltaram a importância de incluir indicadores da educação infantil e da educação de jovens e adultos, mas essas propostas foram

rejeitadas pelo MEC sob o argumento de que essas instâncias estavam contempladas por outros programas – Proinfância e Brasil Alfabetizado, respectivamente. Ainda, segundo o relatório de Robl (BRASIL, 2010), a testagem dos instrumentos foi realizada em dois municípios: Aquidabã/SE e Bayeux/PB, no mês de maio de 2007.

O processo de testagem revelou que o instrumento de diagnóstico era de fácil aplicação e oportunizava ampla discussão sobre a realidade educacional no município. E o PAR necessitava de aprimoramentos, pois demandava muito tempo para a sua elaboração. Ou seja, a proposta de realizar todo o trabalho em 03 dias, somente seria possível se tivéssemos um sistema informatizado e um guia de ações. (BRASIL, 2010, p. 17)

Somente em novembro de 2007, foi criado um módulo para o PAR no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec),³ após muitos atropelos e experiências desastrosas das equipes do FNDE e do MEC. Mesmo assim, outros tipos de problemas continuaram e ajustes foram continuamente feitos no instrumento do PAR, gerando muitas confusões e dúvidas dos técnicos das secretarias de educação. Dessa forma, a implementação no Simec só foi possível a partir de abril de 2009. De acordo com o relatório de Robl (BRASIL, 2010), o sistema foi devidamente testado e liberado para os municípios em 23 de julho de 2009. Em fevereiro de 2010, o Simec já apresentava um total de 3.952 registros de preenchimento.

O processo de acompanhamento do PAR está sob a responsabilidade do FNDE, mais precisamente na diretoria de assistência a programas especiais – DIPRO, cuja diretora é Renilda Peres Lima. Nesta fase, já de consolidação do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, foram firmadas parcerias com as Secretarias Estaduais de Educação e Universidades, com o objetivo de promover um acompanhamento contínuo da execução das ações aprovadas nos PAR dos municípios. Para auxiliar no processo, foi criado um documento chamado “Guia de Acompanhamento”, no qual são encontradas todas as orientações necessárias para a execução do PAR, incluindo a relação de Programas e Ações do MEC e FNDE. Este processo teve início em 2009, e depende em parte, do preenchimento prévio do sistema de monitoramento. (BRASIL, 2010, p. 29)

3

O Simec é o portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas *on-line* do governo federal na área da educação. É no Simec que os gestores verificam o andamento do PAR em seus municípios.

A partir de 2011, os entes federados começaram a fazer um novo diagnóstico da situação educacional local e a elaborar o planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no Ideb dos últimos anos (2005, 2007 e 2009). De acordo com o documento “Guia Prático de Ações para os Municípios” (BRASIL, 2011a):

Em 2011 o PAR completou quatro anos e, na etapa atual, os municípios foram orientados a atualizarem os seus diagnósticos, na nova estrutura do PAR, com vigência para o período de 2011 a 2014, no SIMEC Módulo PAR 2010. Essa etapa deve significar uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase na importância do planejamento na construção da qualidade do ensino. Esse é um momento de revisão, pelo município, do seu Plano de Ações Articuladas. Constitui-se numa oportunidade privilegiada de reflexão, onde, a partir da análise do monitoramento, comum à avaliação criteriosa do que foi executado, será realizado o planejamento plurianual para os próximos quatro anos. Esse processo deve ser norteado pela busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série; e pelo alcance dos resultados e metas previstos a partir do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). (BRASIL, 2011b)

Segundo as orientações (BRASIL, 2011b) de elaboração do PAR com vigência para o período 2011-2014, um novo instrumento diagnóstico foi disponibilizado para os entes federados. No caso dos estados e do DF, o novo documento possui 15 questões pontuais, com indicadores para os estados e 107 indicadores para o DF. No nível municipal, o novo documento apresenta 15 questões pontuais e 82 indicadores, conforme transcrição abaixo retirada do *site* do MEC (BRASIL, 2011b):

Na Dimensão 1 – Gestão Educacional – são 5 áreas e 28 indicadores:
Área 1 – Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (7 indicadores). Área 2 – Gestão de pessoas (9 indicadores). Área 3 – Conhecimento e utilização de informação (6 indicadores). Área 4 – Gestão de finanças (3 indicadores). Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade (3 indicadores).

Na Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar – são 5 áreas e 17 indicadores:

Área 1 – Formação inicial de professores da educação básica (4 indicadores). Área 2 – Formação continuada de professores da educação básica (4 indicadores). Área 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas (4 indicadores). Área 4 – Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08 (1 indicador). Área 5 – Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar (4 indicadores).

Na Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação – são 3 áreas e 15 Indicadores:

Área 1 – Organização da rede de ensino (7 indicadores). Área 2 – Organização das Práticas Pedagógicas (6 indicadores). Área 3 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem (2 indicadores).

Na Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – são 4 áreas e 22 indicadores:

Área 1 – Instalações físicas da secretaria municipal de educação (2 indicadores). Área 2 – Condições da rede física escolar existente (12 indicadores). Área 3 – Uso de tecnologias (4 indicadores). Área 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (4 indicadores).

Uma análise dos documentos disponíveis no *site* do MEC sobre o PAR⁴ permite observar avanços na estruturação do instrumento, com destaque para a existência de uma maior organicidade entre as dimensões e os indicadores com as políticas educacionais adotadas. Como exemplo, pode-se citar a dimensão 1 – gestão educacional; área 1 – gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; indicador: 1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação – PME –, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE –, com 6 subações que buscam traduzir o processo necessário para sua implantação como curso de formação para elaborar o plano de educação até a divulgação e a avaliação do plano pela sociedade. Anteriormente, no documento do PAR (BRASIL, 2009), esse indicador estava na sexta posição e com apenas uma subação – cursos presenciais de apoio à elaboração dos planos de educação. É possível pensar que, no contexto de discussão no Congresso Nacional sobre o PNE, mas, sobretudo, com a realização da Conferência Nacional de Educação – Conae –, centrada na discussão do PNE e do sistema articulado da educação, o instrumento do PAR atualizou-se e organizou melhor as ações de acordo com o debate político nacional.

AS CONTRADIÇÕES NA IMPLANTAÇÃO DO PAR: DADOS EMPÍRICOS

Quando se examinam as bases conceituais do PDE, surge uma questão referente ao modo operacional de conceber o “sistema educacional”. Isso porque a multiplicidade de órgãos pode gerar heterogeneidade nos métodos e critérios para a consecução da assistência técnica aos municípios. No sentido que lhe dá Saviani (2008), a palavra sistema, apesar de seu uso indiscriminado, significa a reunião de várias unidades formando um todo:

⁴

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157&Itemid=365>. Acesso em: 20 jan. 2014.

[...] mas é preciso considerar que, para além dessas acepções, o termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. (SAVIANI, 2008, p. 60)

Diferentemente dessa visão orgânica, o enfoque sistêmico – no sentido funcionalista – considera que a finalidade das mudanças é prover soluções para os problemas que emperram o “funcionamento do sistema”, tais como a evasão, a repetência, a distorção idade-série, o baixo rendimento escolar. Segundo esse enfoque, a simples correção desses problemas gera a melhoria do todo, visto que o sistema garante-se pela inter-relação harmônica entre elementos. A finalidade do sistema, aqui, limita-se ao sentido heurístico e, portanto, perde seu caráter de valor maior que deve sustentar um projeto nacional de educação. A estrutura de acompanhamento do PAR, por meio do cálculo do Ideb, mostra uma debilidade do plano por revelar uma feição funcionalista na forma final (e, por que não, processual) de exercício na perspectiva sistêmica.

As questões concernentes ao processo de centralização/descentralização na elaboração e execução do PAR são cruciais e foram observadas na pesquisa. Ao passo que no plano político-institucional os entes federativos são autônomos, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente marcado por profundas desigualdades. O país é constituído, em sua maioria, por municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa (ARRETCHE, 2000). Nesse contexto, a extensão da descentralização depende de que as políticas sejam executadas de forma coordenada nas esferas federal, estadual e municipal, a fim de apoiar fiscal e/ou administrativamente o poder local. Assim, para alcançar pontos positivos e contíguos, a descentralização pressupõe a existência de uma política de Estado.

Em geral, as ações descentralizadas realizam-se nesse modelo de organização por meio de contratos entre o governo central e os governos subnacionais, as chamadas parcerias entre União, estados e municípios, outras instituições da sociedade civil e ONGs. Com base nos estudos sobre o papel do Estado (DINIZ, 2004; ARRETCHE, 2000), fica claro que a efetiva descentralização das políticas sociais no Brasil exige mudanças significativas na estrutura federativa e no papel do Estado, haja vista a expressiva desigualdade de natureza econômica, social, política que aflige os municípios.

A observação do fenômeno aqui estudado evidencia um elemento centralizador, dado que o PAR é um instrumento de aplicação de diagnósticos e de organização racional das ações capazes de compensar

a fragilidade operacional e política dos entes, o que justifica uma intervenção planejada pelo centro. Assim formulado pelo governo nacional, o planejamento pode implicar a execução ritmada pelos interesses mais imediatos da União e com atendimento desigual aos municípios. Concorre para isso a própria diluição da assistência técnica do MEC entre diversos órgãos desarticulados.

Outro ponto de questionamento é a forma descentralizada de operacionalização do PAR. Com esse plano, o MEC propõe-se a fortalecer o regime de colaboração, comprometendo-se a ir ao encontro dos entes federados para conhecer sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de seus projetos e ações de melhoria da qualidade da educação. As experiências atuais vêm confirmando a tradicional dificuldade de equilíbrio entre as políticas locais e a central, sobretudo atualmente com as novas formas de regulação introduzidas pelas reformas educativas implantadas desde a década de 1990. Cada vez mais, atores sociais multiplicam-se na formulação e execução das políticas locais, que contam com a presença da iniciativa privada e do terceiro setor. A diversidade de situações na implantação das políticas faz com que um mesmo programa social assuma características muito diferentes, dependendo do município que o executa, dadas as capacidades heterogêneas de gestão e implantação dos programas, principalmente os que implicam alto nível de investimento local. No caso do PAR, o investimento requerido não é somente financeiro, mas também de competência técnica e política dos atores locais. A pesquisa revela uma forte debilidade nesse campo. No decorrer das entrevistas, observou-se um grau de diferença na capacidade administrativa e financeira dos governos locais. As equipes apresentaram dificuldades em prever ações futuras, o que constitui a base de um bom planejamento. Além disso, a participação dos segmentos da comunidade e da escola era reduzida, em virtude da falta de informações e/ou das injunções decorrentes das relações de poder que inibem o posicionamento autônomo desses atores.

A pesquisa mostrou também que o PAR não tem conseguido envolver as diferentes secretarias administrativas nos âmbitos nacional, estadual e municipal, tampouco tem garantido a participação dos diferentes atores sociais no ato de planejar, visto que esse plano tem se restringido às secretarias de educação e, por vezes, a um único setor ou a uma única pessoa da secretaria, formando-se “comitês de gabinete”, o que tira do plano seu caráter participativo. Além disso, percebeu-se que a possibilidade de financiamento de programas e projetos ganha lugar de destaque no PAR, o que dá a este um caráter, acima de tudo, de captação de recursos financeiros. O impacto dessa visão no interior dos sistemas pode ser observado quando o PAR não se configura de fato como um instrumento de planejamento dos sistemas educativos, mas

como um “programa do MEC” executado de forma paralela às diversas ações políticas e pedagógicas das secretarias.

Como agravante, a análise dos dados coletados da pesquisa revela um distanciamento do MEC de sua tarefa inicial: assistir os sistemas com apoio técnico e financeiro de forma mais efetiva. Observou-se que a ação do MEC caracteriza-se por um apoio relativo aos municípios, pois a assistência técnica e financeira é limitada, o que deixa entrever que é precária a pretendida ação de colaboração. Geralmente, os sistemas municipais executam isoladamente o PAR, contando com a assistência técnica da Undime e da Secretaria de Estado da Educação. Por outro lado, pode-se observar também avanços em relação ao compartilhamento de ideias e assistência entre os municípios de pequeno porte, que, ao encontrarem dificuldades na compreensão da feitura do PAR, buscam auxílio entre si e praticam, desse modo, uma forma de colaboração técnica. Assim, é possível afirmar que a aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação de planejamento até então não vivenciada pelo sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto traz uma descrição analítica sucinta de parte dos dados encontrados na pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. Essa investigação revelou dificuldades de execução do PAR no contexto de secretarias de educação de municípios de pequeno e médio porte localizados nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste do país. As dificuldades encontradas no PAR podem ser compreendidas como consequência de seu curto tempo de implantação, já que a avaliação de uma política pública exige um distanciamento histórico maior. Em concordância com essa visão, cabe destacar que esses primeiros diagnósticos sobre o PAR podem servir de correção da trajetória atual e talvez possam promover formas de empoderamento dos municípios, capacitando-os à formação de profissionais com competências de gestão pública de caráter político/emancipatório.

Todavia, não somente a formação das competências dos trabalhadores locais é suficiente para a execução do PAR. Os dados mostram que é necessário reformular a organização do trabalho do MEC e do FNDE, mas o Compromisso também deve estar vinculado ao planejamento econômico, social, cultural e político como um todo do país como base para as mudanças das estruturas que fundam os alicerces da nação brasileira.

Não obstante as dificuldades apontadas, deve-se reconhecer que o PAR é um instrumento inovador de planejamento e tem possibilidades, em um tempo mais longo e com condições mais bem estruturadas, de ajudar no equilíbrio federativo entre os sistemas educativos. Os

dados revelam a existência de indicativos que permitem verificar práticas de articulação entre municípios, estados e União, mesmo que ainda simples. Embora não discutido neste texto, entende-se que os avanços somente poderão ocorrer quando da revisão da política fiscal empregada atualmente no Brasil.

Por fim, falta destacar que o conceito de qualidade almejado na educação – de forma ainda que pragmática porque ciente dos marcos históricos em que nos encontramos – pressupõe a constituição de um projeto nacional compartilhado pelas diferentes classes sociais, com o compromisso de reduzir todo tipo de desigualdades. Dessa forma, princípios de justiça social devem ser debatidos entre os segmentos sociais de modo a encontrar consensos que se traduzam em maior igualdade e liberdade humana. Talvez esse seja o primeiro passo para o exercício de um planejamento educacional que articule e integre todos os entes federativos para a construção de uma escola ética e política que impulse a formação humana para uma conscientização da necessária emancipação das amarras prático-utilitárias da sociedade capitalista global.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto n. 6.094, de 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, e a participação das famílias. Brasília, DF: MEC, 2007a.

_____. *Lei n. 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. Brasília, DF: MEC, 2007b.

_____. *Resolução n. 029, de 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, Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007c.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007d.

_____. *Resolução n. 047*. Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007e.

_____. *Guia de programas que constam no PAR - documento complementar ao Guia Prático de Ações*. Brasília, DF: MEC, 2009.

_____. *Documento Técnico contendo o histórico acerca da criação e implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as perspectivas de continuidade*. Brasília, DF: MEC, 2010. Técnica Fabiane Robl.

_____. *Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014*. Guia Prático de Ações para os Municípios. MEC, 2011a.

_____. *Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal 2011 – 2014*. 4ª versão. Brasília, DF: MEC, 2011b.

- DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, 2011.
- MARTINS, Paulo S. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- _____. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados/UnB, 2013.
- RATTNER, Henrique. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 17, n. 1, s/p., 1977. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901977000100002&script=sci_arttext. Acesso em: 15 ago. 2013.
- SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., out. 2008, Caxambu, MG, 2008. *Anais...* Caxambu: Anped, 2008. GT-05: Estado e Política Educacional.

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Professora doutora do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes –; coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais – Nepe/Ufes
eliza.ferreira@ufes.br