



**UFMT- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE RONDONÓPOLIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

GILBERTO GOMES DOS SANTOS

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) DO MUNICÍPIO DE CHAPADA
DOS GUIMARÃES DE 2007-2017**

RONDONÓPOLIS-MT

2020

GILBERTO GOMES DOS SANTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário de Rondonópolis, na Linha de Pesquisa Formação de Professores e Políticas Públicas Educacionais, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Professora Dr^a Ivanete Rodrigues dos Santos.

RONDONÓPOLIS-MT

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

G633p GOMES DOS SANTOS, GILBERTO.
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) DO MUNICÍPIO DE
CHAPADA DOS GUIMARÃES 2007-2017 / GILBERTO GOMES DOS SANTOS.
-- 2020
144 f. ; 30 cm.

Orientadora: IVANETE RODRIGUES DOS SANTOS.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de
Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Educação,
Rondonópolis, 2020.
Inclui bibliografia.

1. Política Educacional. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CAMPUS DE RONDONÓPOLIS

FOLHA DE APROVAÇÃO

TÍTULO: PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) DO MUNICÍPIO DE CHAPADA DOS GUIMARÃES DE 2007-2017

AUTOR: Mestrando Gilberto Gomes dos Santos

Dissertação defendida e aprovada em 26/08/2020.

COMPOSIÇÃO DA BANCA EXAMINADORA

Presidente Banca / Orientador Doutor(a) Ivanete Rodrigues dos Santos

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

Examinador Interno Doutor(a) Rosana Maria Martins

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso

Examinador Externo Doutor(a) Catarina de Almeida Santos

Instituição: Universidade de Brasília

Examinador Suplente Doutor(a) Ademar de Lima Carvalho

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

RONDONÓPOLIS, 26 DE AGOSTO DE 2020.

Documento assinado eletronicamente por **ROSANA MARIA MARTINS**,



Docente da Universidade Federal de Mato Grosso, em 20/04/2021, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **IVANETE RODRIGUES DOS SANTOS, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso**, em 22/04/2021, às 11:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CATARINA DE ALMEIDA SANTOS, Usuário Externo**, em 08/05/2021, às 08:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufmt.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3439344** e o código CRC **A7FD6DCA**.

Dedico este estudo

À memória de Julieta Gomes Cardoso (1932-2012), pessoa especial em minha vida, que demonstrou um enorme amor de mãe por mim, enquanto encarnada com apoio e incentivo nas minhas caminhadas acadêmicas.

Ivanete, amiga e orientadora, pelo carinho durante minha jornada de mestrado.

À Suely, minha esposa, companheira, amiga, pela minha ausência em momentos importantes das nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

A Deus por tudo!

Por me proporcionar, desde o acordar diário, a força e a fé necessárias para ultrapassar todos os obstáculos. Pela coragem na escolha da direção correta a tomar e por me dar a oportunidade de conhecer tantas pessoas boas e generosas que têm cruzado o meu caminho. Agradeço a Ele todas as vitórias e as conquistas alcançadas durante a minha vida.

A minha esposa Suely e a filha Juliana pela paciência, carinho e amor comigo nesta caminhada. Aos colegas que me incentivaram em momentos difíceis na busca do saber, acreditando na capacidade de poder ajudar o outro a apropriar do saber, de modo a ampliar a sua capacidade de compreensão e de atuação no mundo em que vivemos. Ao meu primo Antônio Soares da Silva, Fabiana Zancheta Giglio e às colegas que fizeram junto comigo esta caminhada e contribuíram muito nas discussões acadêmicas. Em especial, à Laudi, com quem, em meio às adversidades, conseguimos juntos aprender mais e sonhar com novos caminhos.

A todos posso dizer que fizemos a nossa história nessa caminhada, aproveitamos com certeza todos os momentos que nos foram proporcionados, com a convicção de que a nossa amizade continuará, pois guardo todos no coração.

A minha família que respeitou e compreendeu as minhas ausências.

Aos professores/as do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso – Campus de Rondonópolis, que ampliaram meu olhar para diversas realidades que até então eram imperceptíveis por mim.

E a todos que torceram por mim, muito obrigado!

Resumo:

Este estudo teve por objetivo analisar as influências do Plano de Ações Articuladas (PAR) para o planejamento e implementação da política da educação básica do município de Chapada dos Guimarães no período de 2007-2017. O Plano de Ações Articuladas é uma política de educação que visa a viabilizar o planejamento e a implementação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação básica. Os programas integrados ao PAR, contemplam as seguintes dimensões da política educacional: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, fundamentada nos pressupostos teórico-metodológicos do materialismo dialético, desenvolvida por meio da análise documental e entrevista semiestruturada. Os resultados da pesquisa indicam que a descentralização via municipalização não tem obtido o êxito esperado quanto à autonomia dada aos municípios na gestão educacional local, devido à forte centralização exercida pela União na implementação das políticas educacionais. Constatou-se que, apesar de o município elaborar o planejamento por meio do PAR, os recursos enviados pelo Ministério da Educação (MEC) para os programas educacionais são uma forma pela qual o município dá continuidade às políticas formuladas pelo governo federal por não possuir autossuficiência administrativa e financeira para implementar suas próprias políticas. Evidencia-se a dificuldade de autonomia institucional na implementação e monitoramento do PAR como patrimônio na gestão local, bem como as limitações e o pouco conhecimento dos gestores educacionais sobre o PAR e o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec); a falta de flexibilidade desse sistema em atender às especificidades do município. A partir do exposto, compreende-se que, para o município atender aos objetivos do Plano de Metas pela melhoria da qualidade educacional por meio do PAR, faz-se necessário um alinhamento entre o planejamento municipal e o apoio técnico e financeiro do MEC em atendimento às suas demandas específicas, alinhamento este que se concretiza a partir de maior formação para os gestores educacionais em planejamento; flexibilização e aperfeiçoamento do Simec e, principalmente, a efetivação do regime de colaboração e reciprocidade entre União, Estado, Município, que possibilite condições financeiras para o município ter autonomia para planejar e implementar suas próprias políticas educacionais com respeito às diversidades locais.

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

Abstract:

This study aims at analyzing the influence of the Articulated Action Plan (PAR) for both planning and implementation of the basic education policies of Chapada dos Guimarães town in the period between 2007- 2017. The Articulated Action Plan is an educational policy that aims at enabling both planning and implementation of the public policies targeted to the improvement of the quality of basic education. The programs integrated to PAR cover the following dimensions of the educational policies: educational management, teachers education and school service and professionals support; pedagogic practices and evaluation and physical infrastructure and pedagogic resources. This study is based on a qualitative research established in the theoretical-methodological suppositions of the dialectical materialism, developed through documentary analysis and semi-structured interviews. The results reveal that the decentralization through municipalization has not obtained the expected success as the autonomy given to the towns in the local educational management, due to the strong centralization executed by the Union in the educational policies implementation. It was observed that, despite the municipality devise the planning by means of PAR, the resources sent by the Ministry of Education (MEC) to the educational programs is a form by which the municipality continue the formulated policies by the federal government, as they do not have both administrative and financial self-sufficiency to implement their own policies. Institutional autonomy difficulty was highlighted in both implementation and monitoring of PAR as patrimony in the local administration, as well as the limitation and little knowledge of the educational managers about the PAR and the Integrated System of Monitoring, Execution and Control (Simec); the lack of flexibility of these systems in assisting the municipality's specificities. From the above, it is comprehended that, for the municipality to achieve the Target Plan's objectives for the benefit of the municipality planning and both financial and technical support of MEC in assisting their specific demands, aligning this one that materialize itself by the major education for the educational managers in planning; Simec's both flexibilization and improvement, mainly, the establishing of the management of collaboration and reciprocity among Union, Estate, Municipality, that make possible financial conditions for the municipality acquire autonomy to both plan and implement its own educational policies respecting the local diversities.

Keywords: Educational policies. Articulated Action Plan (PAR). Educational planning.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: anos iniciais do Ensino Fundamental	96
Quadro 02: Metas projetadas para o IDEB	97
Quadro 03: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Município de Chapada dos Guimarães	97
Quadro 04: IDEB das Escolas Municipais em 2007	97
Quadro 05: IDEB das Escolas Municipais em 2009 e 2011	98
Quadro 06: IDEB das Escolas Municipais em 2013	98
Quadro 07: IDEB das Escolas Municipais em 2015	98
Quadro 08: IDEB das Escolas Municipais em 2017	99
Quadro 09: Aplicação dos Recursos oriundos do FNDE	127
Quadro 10: Ações desenvolvidas com os recursos do PAR	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE – Atendimento Educacional Especializado.

CAE – Conselho de Alimentação Escolar.

CE – Conselhos Escolares.

CF – Constituição Federal.

CMEI – Centro Municipal Educacional Infantil.

CNE - Conselho Nacional de Educação.

CONAE - Conferência Nacional de Educação

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

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 Valorização do Magistério.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MEC – Ministério da Educação.

PAR – Plano de Ações Articuladas.

PME – Plano Municipal de Educação.

PNE – Plano Nacional de Educação

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação.

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica.

SME – Secretaria Municipal de Educação.

SIMEC – Sistema Interno de Monitoramento e Controle do MEC.

SNE – Sistema Nacional de Educação.

UAB – Universidade Aberta do Brasil.

SUMÁRIO

1. Introdução	12
2. Política e Planejamento da Educação	22
2.1 A Reforma do Estado brasileiro e a descentralização da gestão das políticas educacionais	29
2.2 Federalismo, regime de colaboração e o planejamento das políticas educacionais	37
3. Planejamento da Educação Brasileira	52
3.1 Sistema Nacional de Educação e o planejamento das políticas educacionais	55
3.2 O Plano Nacional da Educação	66
3.3 O Plano de Desenvolvimento da Educação	72
3.3.1 O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	76
3.3.1 O Planejamento da Educação Básica no Plano de Ações Articuladas	80
4. O Plano de Ações Articuladas e o Planejamento da Educação do Município de Chapada dos Guimarães	85
4.1 O Plano de Ações Articuladas e a Colaboração Federativa	86
4.2 Caracterização do Município de Chapada dos Guimarães-MT	95
4.3 A Implementação do Plano de Ações Articuladas no Município de Chapada dos Guimarães	103
4.4 As Implicações do Plano de Ações Articuladas para o Planejamento da Educação Básica	116
4.5 O Financiamento da Política Educacional no Plano de Ações Articuladas	125
Considerações Finais	131
Referências	133

1 Introdução

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

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

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

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

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

Nesse sentido, o planejamento é um instrumento direcional de todo processo educacional, pois estabelece e determina as grandes urgências e prioridades básicas, ordena e determina todos os recursos e meios necessários para a consecução de grandes

finalidades, metas e objetivos da educação. Esse planejamento educacional reflete diretamente na política de educação adotada em nível nacional, estadual e municipal.

É no Plano Nacional de Educação que se reflete a política de um povo, num determinado momento histórico do país. De acordo com Horta (1991, p.195), o planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado na educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção visando à implantação de uma determinada política educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento desse mesmo Estado. Assim, o planejamento educacional consiste, segundo Luckesi (2005, p. 112), num processo de abordagem racional e científica, dos problemas de educação, de forma a incluir a definição de prioridades e levando em conta a relação entre os diversos níveis do contexto educacional.

Segundo Camini (2013, p.21), o plano educacional é parte construtiva de um projeto de desenvolvimento e integra a política de Estado em curso no Brasil. Compreende-se que a política e as políticas implementadas estão sujeitas a mudanças de acordo com os contextos e sujeitos envolvidos no processo de formulação e execução do plano educacional.

Destacamos que a gestão educacional ganhou uma nova sistemática após a Constituição Federal de 1988 e, com ela, uma ênfase maior nas discussões acadêmicas e políticas em função das reformas ocorridas no sistema administrativo e político do país após esse momento. Passando pelos governos desse período, temos uma sequência de mudanças políticas que se deram em função das discussões sobre a elaboração da Constituição Federal no governo Sarney, as instabilidades econômicas dos dois planos econômicos no governo Collor que retomou a inflação e manteve o país em recessão. Nesse contexto, a educação fundamenta-se em uma perspectiva economicista, entendida como eixo estratégico para o desenvolvimento econômico do país.

É no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), que a preocupação com a melhoria da qualidade da educação se constitui em um dos eixos das políticas desenvolvidas pelo governo federal, cenário em que se destacam as ações do governo que, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, buscou superar a desarticulação vigente entre os entes federados, pois "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, em prol da melhoria da qualidade da educação básica"

(BRASIL,2007, Art.1º), em que pese o fato de essa qualidade ser aferida pelo índice de desenvolvimento da educação básica. Isso porque as avaliações de larga escala buscam somente os resultados das notas, o que não garante a qualidade da aprendizagem dos alunos.

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

Criado pelo Decreto Nº 6.094 de 24 de abril de 2007, esse Plano estabelece 28 diretrizes que orientam os gestores estaduais e municipais quanto ao planejamento da educação e a organização de seus sistemas de ensino, bem como reforça a importância do regime de colaboração entre os entes para melhoria da qualidade educacional.

De acordo com o Decreto, o MEC deve oferecer apoio técnico e financeiro a todos os municípios que se comprometerem com os princípios e diretrizes do Plano de Metas por meio da assinatura pelo prefeito do “Termo de Compromisso”, iniciando-se assim uma articulação do Governo federal e municipal por meio do planejamento de ações, conforme as demandas de cada município para melhoria da educação. Nesse sentido, o IDEB passa a ser o referencial de qualidade de educação e o indicador que irá verificar o cumprimento das metas do Termo de Compromisso, uma vez 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.

No documento "O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas", o MEC faz referência ao PAR como um instrumento de planejamento que deve seguir os parâmetros da democracia, pois tem "caráter plurianual, construído com a participação dos gestores e educadores locais, baseado em diagnóstico de caráter participativo, elaborado a partir do instrumento de Avaliação de Campo" (BRASIL, 2007b, p. 24). Essa visão de planejamento plurianual e baseado no diagnóstico da realidade local é um fator que evita a descontinuidade das ações e programas educacionais, como também facilita o apoio do MEC aos municípios com IDEB abaixo do esperado (BASTOS; FERREIRA, 2013).

O PAR é uma das ferramentas do PDE que, em regime de colaboração entre as unidades federadas, a partir de um diagnóstico de caráter participativo, tem o objetivo de promover uma análise compartilhada da situação educacional da rede pública de ensino, e apoiar técnica e financeiramente estados e municípios na implementação de políticas educacionais tendo em vista a melhoria da qualidade da educação. Assim, a qualidade da educação torna-se uma meta a ser alcançada em regime de colaboração entre os entes federados com apoio técnico e financeiro da União em atendimento aos municípios com menores índices do IDEB.

Nesse sentido, Ferreira e Bastos (2013, p. 06) esclarecem que o "PAR tornou-se uma política de planejamento com largas capacidades de articular sistemas educativos do país em torno de um instrumento único, cujo ritmo de execução e de acompanhamento segue o IDEB".

Tendo em vista a importância do PAR como instrumento de planejamento educacional, é que nos propusemos no estudo sobre o Plano de Ações Articuladas do município de Chapada dos Guimarães no período de 2007-2017. Nesse sentido, este estudo teve como ponto de partida a seguinte questão: Quais as influências do Plano de Ações Articuladas (PAR) no planejamento e implementação das políticas de educação básica do município de Chapada dos Guimarães?

Para tanto, estabelecemos como objetivo geral: analisar as influências do Plano de Ações Articulada (PAR) no planejamento e implementação da política da educação básica do município de Chapada dos Guimarães; e como objetivos específicos: identificar as políticas de educação decorrentes do Plano de Ações Articulada (PAR) no município de Chapada dos Guimarães; analisar os impactos do PAR na implementação das políticas educacionais em Chapada dos Guimarães; e discutir as formas de financiamento das políticas educacionais implementadas por meio do Plano de Ações Articulada (PAR).

Trata-se de um estudo desenvolvido por meio de uma investigação de abordagem qualitativa, fundamentada nos pressupostos teórico-metodológicos do materialismo histórico dialético, isso porque:

O enfoque qualitativo [...] está baseado em métodos de coletas de dados sem medição numérica, como as descrições e observações. [...] Seu propósito consiste em reconstruir a realidade, tal como é observada pelos atores de um sistema social predefinido. Muitas vezes é chamado de "holístico", porque considera o "todo", sem reduzi-lo ao estudo de suas partes. (SAMPIERI, 2006, p.5)

Além disso, a abordagem qualitativa possibilita buscar o entendimento sobre a categoria geral da questão pesquisada, norteando possíveis interpretações. Em pesquisa qualitativa, como observam Barros e Lehfeld (2000, p.70), “Os dados serão descritivos, o pesquisador apresenta o objeto da pesquisa, descrevendo e demonstrando como determinado fenômeno ocorre, suas características e relações com outros fenômenos”. Consegue-se extrair dados mais subjetivos, com perguntas abertas, o que permite conhecer mais sobre o indivíduo. Ela funciona melhor em pequenas amostragens, e, muitas vezes, abre novas opções e ideias.

Uma pesquisa dessa natureza deverá explorar os motivos que levam um indivíduo a fazer alguma ação, a pensar de determinada maneira, a acreditar em algo, entre outras análises subjetivas que só podem ser feitas a partir da interação com participantes. Por esse motivo, a pesquisa qualitativa é mais participativa e menos controlável, pois os participantes da pesquisa podem direcionar seu rumo ao longo de suas interações com o pesquisador.

Conforme Biklen e Bodgan (1994), o intuito da realização de uma pesquisa qualitativa não é saber a verdade, nem comprovar realidades distintas, mas sim compreender os fenômenos de modo distinto e a partir dessas compreensões produzir novos saberes.

Os dados da pesquisa qualitativa são geralmente recolhidos em contexto naturais, sem necessariamente se levantar ou tentar comprovar hipóteses ou medir variáveis, com o intuito de apreender as diversas perspectivas dos participantes e os fenômenos em sua complexidade.

A abordagem qualitativa é também denominada naturalista “[...] porque o investigador frequenta os locais em que naturalmente se verificam os fenômenos nos quais está interessado, incidindo os dados recolhidos nos comportamentos das pessoas” (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 17) e em suas interações com o meio e os demais, onde constroem seus repertórios de significados.

Segundo Bogdan e Biklen (1994), a investigação qualitativa alargou-se para contemplar uma metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das percepções pessoais.

O método dialético, caminho seguido neste estudo, incita-nos a rever o passado à luz do presente, questionando o presente em nome do futuro, propõe um pensamento que é baseado nas contradições entre a unidade e multiplicidade, o singular e o universal e o movimento da imobilidade.

A dialética significa um modo de pensarmos as contradições existentes na nossa realidade, a qual está em permanente transformação. Uma das características essenciais para a dialética é o espírito crítico e autocrítico, assim os dialéticos devem duvidar de tudo e sempre estar atentos a rever situações e reverter interpretações que se baseiam na sua atuação. Segundo Leandro Konder (2008, p. 24), “a dialética não contrapõe a lógica, mas vai além da lógica, desbravando um espaço que a lógica não consegue alcançar”.

O método dialético, para os filósofos gregos da antiguidade, representava a arte de argumentar e contra argumentar sobre assuntos os quais a demonstração não é possível. Acreditavam ser essa uma capacidade do ser humano, quando levada em conta a dialética, das opiniões e diferenças ao ser consideradas racionais desde que fundamentadas em uma argumentação consistente. Um segundo sentido para dialética seria um tipo de operação mental que nos possibilitaria a distinção das coisas para que melhor pudéssemos examiná-las e estudá-las. Para que algo se mostre real, primeiramente deve ser confrontado com sua controvérsia, ou fatores que pudessem provar a sua “irrealidade”.

Uma pesquisa baseada no materialismo dialético deve considerar que o pesquisador seja capaz de observar e delimitar o objeto em estudo. Depois, deve analisar o objeto em sua dimensão, observando todas as partes que o compõem. A partir dessa etapa, são construídos conceitos sobre o objeto por meio dos diferentes procedimentos utilizados para buscar as informações necessárias sobre o objeto em questão. Por último, o pesquisador deve partir para a análise dos aspectos essenciais do objeto.

O critério de verdade no materialismo dialético é prática social e deve se estabelecer o relativismo, uma vez que as verdades científicas não são definitivas, mas graus do conhecimento que, por sua vez, são limitados pela história (TRIVIÑOS, 1987, p. 51).

Mas a dialética só se torna método científico a partir de Karl Marx, que critica o idealismo da filosofia clássica alemã e propõe a dialética materialista, ou seja, a utilização do pensamento dialético como método de análise da realidade, utilizando a própria realidade como argumento.

Marx e Engels, nas suas Teses ad Feuerbach, afirmam que: “A questão de saber se cabe ao pensamento humano uma verdade objetiva não é uma questão de teoria, mas de prática. É na práxis que o homem deve demonstrar a verdade, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno do seu pensamento” (MARX; ENGELS, 1991, p. 12).

Em um estudo desenvolvido por meio do método dialético, o participante se vê imbricado no objeto, o que significa que: “a relação participante\objeto no processo do

conhecimento teórico não é uma relação de externalidade, tal como se dá, por exemplo, na citologia ou na física [...]” (NETTO, 1989, p. 6).

O objeto que o pesquisador transpõe para o plano ideal não é mero espelhamento, como uma foto. O participante que pesquisa para negar a aparência do seu objeto, isto é, negar no sentido de transcender e tornar a raiz os fundamentos de seu objeto, precisa ser um participante rico subjetivamente. É necessário acumular uma carga de conhecimento produzido pelas objetivações do gênero humano e, subjetivando-as, tornar-se capaz de, como diz Marx, “[...] captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima” (MARX, 1983, p. 20).

Triviños (1987) observa que, do ponto de vista formal, a dialética apresenta leis que se expressam por meio de juízos, nos quais suas categorias (matéria, consciência e prática social) constituem um conceito como as de qualquer outra ciência.

O materialismo dialético – considera que a matéria é o princípio primordial e que o espírito seria o aspecto secundário. A consciência – que já é um ponto da matéria, permite que o mundo se reflita nela, o que assegura a possibilidade que tem o homem de conhecer o universo. A ideia materialista do mundo reconhece que a realidade existe independente da consciência. (TRIVIÑOS, 1987, p. 50).

Andery et al. (2007), compreende que, no campo da ciência, não há verdade absoluta e nem neutralidade. Apoiadas na perspectiva dialética, salientam que a multiplicidade do método deriva das condições materiais do momento histórico da construção do conhecimento.

A neutralidade na pesquisa científica inexistente, e a objetividade é sempre relativa destaca Thiollent (1987):

A neutralidade é falsa ou inexistente na medida que qualquer procedimento de investigação envolve pressupostos teóricos e práticos variáveis segundo os interesses sociopolíticos que estão em jogo no ato de conhecer. A objetividade é relativa, na medida que o conhecimento social sempre consiste em aproximações sucessivas relacionadas com perspectivas de manutenção de transformação. (Thiollent, 1987, p.28).

Como procedimentos da coleta de dados, utilizamos o estudo bibliográfico, a análise documental e entrevista semiestruturada. O estudo bibliográfico, por sua importância para a análise da produção disponível sobre determinado tema, com a

finalidade de colocar em contato com tudo que já foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto, como explicita Gil (2010).

A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, teses, dissertações e anais de eventos científicos [...] A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente [...] A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos. (GIL, 2010, p. 29-30)

A análise documental visa a oportunizar uma maior clareza sobre as possibilidades investigativas do objeto em estudo e são fontes de dados para o investigador. Ao fazer o recolhimento de documentos para a pesquisa, o investigador deverá verificar se os documentos produzidos durante o período da investigação são de fontes primárias ou secundárias.

A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja completando informações obtidas por outras técnicas seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38).

Após a realização das leituras e a elaboração do projeto inicial da pesquisa, munidos dos documentos necessários para a apresentação do estudo (Carta de Anuência e Carta de Apresentação), apresentamos a nossa pesquisa à Secretaria Municipal de Educação – SME, que tem como atual secretário Eldo Fernandes da Mata que deu parecer favorável para o acesso aos arquivos de documentos sobre o PAR.

Para fins de análise documental, neste estudo realizamos o levantamento de documentos de fonte primária, como documentos oficiais, jurídicos para a discussão acerca do PAR de Chapada dos Guimarães (GIL, 2002, p. 43), momento em que foram consultados os seguintes documentos: demonstrativos do PAR, relatórios e livro Ata do PAR correspondente aos períodos de 2007-2017, legislação que disciplina a educação pública, Pareceres do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso referentes à aplicação dos recursos do PAR.

Outro instrumento de coleta de dados usado foi a entrevista semiestruturada, que se caracteriza como um conjunto de questões previamente estabelecidas, o qual permite ao entrevistador incluir outro conjunto de questões no decorrer da entrevista. Apesar de não seguir um roteiro engessado, ela traz questões pré-definidas, sendo adaptável de acordo com os rumos do diálogo entre o pesquisador e o entrevistado, podendo ser

planejada ou acontecer espontaneamente, por gerar muitos dados importantes para a pesquisa qualitativa.

Segundo Bogdan e Biklen (2010, p. 134), “uma entrevista semiestruturada é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”.

Nesse sentido, entrevistamos o técnico responsável pelo PAR na Secretaria da Educação do Município de Chapada dos Guimarães, tendo em vista complementar e confrontar as informações obtidas por meio dos documentos, bem como as ações implementadas por esta Secretaria decorrentes do PAR. O participante foi contatado em uma visita informal, na qual foi exposta a pesquisa e solicitada a sua participação no estudo.

A entrevista foi realizada no mês de outubro de 2019, no local de trabalho do entrevistado, que nos concedeu a entrevista depois de assinar o termo de livre consentimento para a participação neste estudo, seguindo o roteiro em anexo.

Quanto à análise de dados, Minayo (2004) esclarece que as categorias analíticas são aquelas que retêm relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais. As empíricas são aquelas construídas com finalidade operacional, visando ao trabalho de campo.

A análise e a interpretação dos dados coletados foram realizadas por meio das categorias da dialética materialista histórica. Nessa perspectiva, as categorias totalidade, contradição, mediação são centrais no processo de análise, isso porque a totalidade compreende a realidade nas suas íntimas leis e revela as conexões internas e necessárias à compreensão da realidade. Já a contradição é a luta dos contrários na processualidade histórica, superação ou movimento predominante. A mediação é a categoria exclusiva do ser social, que se explica pelas categorias de análise do método dialético que a sustenta. Com essa base, será possível analisar a lógica que rege as leis e categorias empregadas de forma consistente e coerente com a abordagem utilizada conforme o materialismo histórico dialético.

Quanto à organização, este trabalho está estruturado em três seções. Na primeira, discutimos a relação entre a política e o planejamento da educação brasileira com destaque para a reforma do estado brasileiro, o regime de colaboração e a descentralização das políticas educacionais

Na segunda, tratamos do planejamento da educação brasileira a partir do debate sobre a construção e a importância do sistema nacional de educação e do plano nacional de educação para a formulação de políticas públicas educacionais de Estado. Apresentamos, ainda, uma discussão sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas, como instrumentos de indução de políticas de educação para os entes federados.

Na terceira, é momento em que abordamos a relação entre o Plano de Ações Articuladas e suas influências no planejamento da educação no município de Chapada dos Guimarães, objeto deste estudo, com destaque para as políticas implementadas e para o financiamento das ações desenvolvidas.

A relevância de um estudo dessa natureza está em propor uma reflexão acerca das políticas públicas educacionais, nomeadamente sobre a questão do planejamento da educação, a partir da análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) implementando no município de Chapada dos Guimarães.

Além disso, pretendemos contribuir para o debate acerca da descentralização das políticas de educação decorrentes do pacto federativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista apontar as contribuições do PAR para a melhoria da qualidade da educação.

2. Política e Planejamento da Educação

As políticas públicas surgem de um contexto variado de interesses e de forças, provenientes de articulações políticas em que os sujeitos se inserem na busca da garantia de efetivação dos seus direitos sociais.

Nesse sentido, Ball (2001) destaca:

A maior parte das políticas é frágil produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos, e, em última análise, recriadas nos contextos da prática. (BALL, 2001, p. 102).

Na ótica do autor, a implementação de políticas públicas deve considerar as reais demandas e necessidades dos cidadãos, visando ao atendimento aos direitos individuais e sociais do ser humano.

Segundo Azevedo (2004), as

[...] políticas públicas sociais referem-se às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, no que concerne à redistribuição dos benefícios sociais, de forma a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (AZEVEDO, 2004, p. 32-35).

Nesse sentido, as políticas públicas são resultantes da ação do Estado enquanto provedor dos bens sociais coletivos, ou seja, é o “Estado em ação” para atender às demandas das camadas majoritárias da população, excluídas que são da repartição da riqueza produzida socialmente.

Poulantzas (2000) observa que a capacidade de uma classe realizar seus interesses específicos objetivos, seus interesses de classe, depende, pois, da relação exata das forças sociais presentes na luta de classes, isto é, do grau de poder efetivo de uma classe em relação ao grau de poder das outras, no quadro da determinação das práticas de classe, nos limites fixados pelas práticas das outras classes. O poder de uma classe não está circunscrito apenas no nível da realização de seus interesses econômicos; ele situa-se no nível das diversas práticas de classe, pois existem interesses de classe relativos ao econômico, ao político e ao ideológico.

Desse modo, a materialização dessas relações de poder entre as classes sociais, lastreadas na produção da mais-valia e na ligação aos poderes políticos e ideológicos, dá-se em instituições e aparelhos específicos, em centros de poder, que são as empresas, fábricas – lugares de extração da mais-valia e de exercício destes poderes – e o Estado, como centro, por excelência, do exercício do poder político. O “Estado interfere com sua ação e consequências em todas as relações de poder a fim de lhes consignar uma pertinência de classe e inseri-las na trama dos poderes de classe” (POULANTZAS, 2000, p.41).

O Estado constitui a unidade política das classes dominantes, organizando, sob a direção e a hegemonia de uma de suas classes ou frações de classe, “a unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes” (POULANTZAS, 2000, p.129). Assim, o Estado capitalista constitui as classes dominantes, em particular a burguesia, como classe politicamente dominante, organiza-as e representa seu interesse político no bloco no poder, pois são essas classes que possuem o poder de Estado, ou seja, o poder de fazer com que o Estado corresponda a seus interesses específicos objetivos sobre as outras classes sociais.

Os interesses das classes dominantes são traduzidos no e pelo Estado na sua política, nas suas formas, nas suas estruturas, por meio de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento. O Estado capitalista deve ser considerado uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, ou seja, como um campo e um processo estratégico e complexo, em que se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros (POULANTZAS, 2000).

No que diz respeito à política educacional, Frigotto (2000) ressalta que ela é resultado de um processo de disputas de projetos em busca de hegemonia. Essa disputa é explicada pelo autor ao observar que, quando a educação é apreendida no plano das determinações sociais e, portanto, constituída e constituinte dessas relações, apresenta-se historicamente como campo social de disputa hegemônica. “Essa disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe” (FRIGOTTO, 2000, p. 31). Isso porque a educação é uma prática social, uma atividade humana e histórica que se define no conjunto das relações sociais,

no embate dos grupos ou classes sociais. Portanto, o planejamento educacional expressa as intencionalidades, os interesses da classe que conquistou a hegemonia.

Nesse sentido, o planejamento educacional é um processo de tomada de decisões políticas, em que o ato de planejar não é um ato neutro, pois é resultado de um processo político que expressa os interesses da classe ou fração de classe hegemônica no bloco no poder, que funciona como elemento organizador da política do Estado com objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos.

Nas lentes de Costa (2014), quanto à essência do planejamento no âmbito educacional,

A educação se constitui como política pública social de responsabilidade do Estado, mesmo não planejada somente por seus organismos. As políticas sociais, inclusive a educação, situam-se no interior de uma particularidade do Estado visando à manutenção das relações de determinado projeto social, constituindo-se, assim, em formas de intervenção do Estado, tendo em vista a manutenção das relações sociais de determinada formação social. (COSTA, 2014, p. 53).

De acordo com Baia Horta (1991):

O planejamento educacional constituinte de singularidades como forma de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado. (BAIA HORTA, 1991, p. 9-10).

Nesse sentido, Azevedo (2003) afirma que na sociedade capitalista

O que se busca na verdade é a adequação às disposições mercadológicas, implementando-se as estratégias de acumulação do capital às políticas educacionais, o que incide sobre mostrar bons resultados mediante o fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado para melhorar a economia nacional. (AZEVEDO, 2003, p. 38).

No contexto de transnacionalização do capital, a educação encontra-se subordinada aos interesses da fração de classe hegemônica no bloco no poder, ou seja, do capital financeiro (especulativo), com a função de veicular a ideologia dominante, articulando o fazer e o pensar da classe trabalhadora em torno dos interesses do capital,

como observa Mészáros (2008, p.15), “em lugar de instrumento da emancipação humana, agora é mecanismo de perpetuação e reprodução desse sistema”.

Em uma economia de mercado, a racionalidade técnica é a que prevalece na educação, em que a prática educativa se consolida na aplicação do conhecimento científico, e as questões educacionais tornam-se problemas técnicos. Estes podem ser resolvidos objetivamente por meio de procedimentos baseados na razão científica que, por sua vez, fundamenta-se em duas premissas: “A primeira é que o mercado, e por sua vez a competição entre as pessoas, é natural à condição humana. A segunda é que a humanidade é composta por indivíduos que, em essência, são egoístas” (BALL, 2001, p. 108).

Nesse sentido, a atividade educacional é orientada a partir da categoria da sociedade do conhecimento, que preconiza conceitos como a formação para a competitividade; qualificação e formação flexível, abstrata e polivalente; e qualidade total, de modo a deslocar o eixo do planejamento em educação da quantidade para a qualidade, com ênfase à criação e à aplicação de mecanismos de controle da qualidade do sistema escolar, inspirados nas práticas produtivo-empresariais, de modo que garantam uma dinâmica de eficiência seletiva (GENTILI, 1994; GENTILI, 1998).

Para Gentili, a fragilidade das experiências avaliadas reside na transposição pura e simples de princípios empresariais para o campo educacional. Na Argentina, os testes de larga escala eram compreendidos como a espinha dorsal de um programa de qualidade, com o entendimento de que a medição pudesse operar as mudanças necessárias no sistema educacional. O autor alerta que esses métodos seriam considerados ingênuos até mesmo por empresários, que os considerariam antes como meios do que como fins para desenvolver melhores práticas de qualidade.

O mesmo autor nos diz que, a partir dos anos 1980, a qualidade firmou-se como uma nova estratégia competitiva para um mercado cada vez menos homogêneo. O desenvolvimento mercadológico levou a uma diversificação de produtos e serviços, visando à adaptabilidade e à constante conquista do público consumidor. "Mercado diferenciado supõe sempre qualidade diferencial. Sem esse caráter diferencial, não se pode compreender uma das razões fundamentais que explicam a qualidade no mundo empresarial", (GENTILI, 1980, p.173).

Em uma perspectiva neoliberal, a educação está submetida a uma visão de mundo nitidamente economicista. A rigor, a educação passa a existir para suprir os vácuos

do mercado, preparando mão de obra, de preferência barata, para alicerçar a economia. De acordo com Pablo Gentili,

a educação serve para o desempenho no mercado e sua expansão potencializa o crescimento econômico. Neste sentido, ela se define como a atividade de transmissão do estoque de conhecimentos e saberes que qualificam para a ação individual competitiva na esfera econômica, basicamente, no mercado de trabalho. (GENTILI, 1998, p. 104).

O sistema educacional está atuando, hoje, no Brasil, a partir de uma visão de mundo nitidamente mercadológica. A educação teria como papel fundamental desenvolver habilidades que permitam ao trabalhador exercer sua função no mercado de trabalho com a competência que a produção exige. Não interessa que o egresso do ensino médio ou da universidade tenha “habilidade racional”, isto é, seja capaz de pensar o mundo e a si mesmo e elaborar uma crítica. O que interessa é que ele seja “competente” para dar conta das tarefas às quais é submetido.

A educação torna-se, dessa forma, cada vez mais uma mercadoria, inclusive o ensino superior independentemente de ser público ou privado.

Segundo Gentili,

O neoliberalismo precisa – em primeiro lugar, ainda que não unicamente – despolitizar a educação, dando-lhe um novo significado como mercadoria para garantir, assim, o triunfo de suas estratégias mercantilizantes e o necessário consenso em torno delas. (GENTILI, 2001, p. 244).

Esse percurso feito pelo neoliberalismo no setor educacional nos dá a ideia de uma qualidade inexistente, onde nitidamente percebemos que uma minoria detém o poder aquisitivo sendo consumidor da educação, enquanto a maioria é excluída.

O autor supracitado diz que:

Reduzir e confinar cinicamente a educação a uma propriedade que só potencializa o acesso ao trabalho é nos resignarmos a sofrer uma nova forma de violência em nossas sociedades não democráticas. (GENTILI, 2001, p. 249).

Na disputa pela qualidade da educação, Gentili clama por uma perspectiva histórica de qualidade que coloque o conceito na perspectiva do direito, "como fator indissolúvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública" (GENTILI, 2001, p. 172). Para o autor,

aplicar o princípio da igualdade na qualidade é tão necessário à democratização da educação pública quanto o acesso à escola.

Campos e Haddad (2006) consideram que a questão da qualidade da educação foi fortemente influenciada pela chamada crise do Estado e pela adoção de políticas de ajuste econômico no final da década de 1980. Em um momento em que se demandava aumento de verbas para a educação, já que havia crescido consideravelmente o contingente de alunos atendidos pelos sistemas, gerou-se uma contradição entre os objetivos de melhoria e a disponibilidade de dinheiro para alcançá-los. A então recém-promulgada Constituição de 1988 definia um conjunto de direitos sociais que dependiam da ampliação da atuação do Estado, criando novas expectativas de atendimento na sociedade. No entanto, com a adoção de medidas de redução do Estado e, mais do que isso, com o direcionamento político-econômico ocorrido no país, houve significativa diminuição dos recursos investidos na educação.

Os autores supracitados observam que, nesse período, os problemas da educação passaram cada vez mais a ser apresentados como questões de qualidade, deslocando o foco do investimento de recursos para o seu gerenciamento. Nesse contexto, passaram a ser desenvolvidos programas educacionais com concepções empresariais, chamados de "qualidade total", tal como o descrito por Gentili (2001). Essa qualidade total está mais para a qualidade social e alguns grupos, com base nas ideias de eficiência e produtividade, pregaram a adoção de técnicas de gestão típicas de empresas privadas em redes públicas de ensino, o que leva à identificação da pauta da qualidade com posições neoliberais.

Com recursos insuficientes e necessidades crescentes, a qualidade passa a ser concebida principalmente do ponto de vista da eficiência dos sistemas educacionais. São implantados, então, sistemas nacionais de avaliação de desempenho, ao mesmo tempo em que se procura descentralizar a gestão das escolas ao nível dos municípios e das unidades escolares.

A concepção empresarial de qualidade baseada nos novos paradigmas de gestão, o chamado "toyotismo", serve de modelo para muitas das reformas introduzidas nesse período. Dessa maneira, procura-se, também na educação, delegar responsabilidades, ao mesmo tempo em que se adotam sistemas de avaliação centralizados que buscam controlar a "produtividade" da educação, medida pelo desempenho dos alunos em testes aplicados em diversas etapas de sua escolaridade. (CAMPOS; HADDAD, 2006, p. 104).

Para Campos (2006), a abordagem do tema da qualidade no contexto da garantia dos direitos à educação foi um paradigma que surgiu num segundo momento, após a identificação do tema com posições neoliberais. "No Brasil, por exemplo, foi introduzido o conceito de 'qualidade social', para marcar a diferença de posições" (CAMPOS, 2006, p. 24).

A noção de qualidade social tem sido usada de forma recorrente, especialmente por organizações da sociedade civil. Entretanto, as referências teóricas que tratam da temática são esparsas. Carreira e Pinto (2007, p. 21) associam a emergência da noção ao debate qualidade *versus* equidade, vigente a partir do final da década de 1990. A ideia básica seria incorporar os princípios da inclusão social e da democracia à noção de qualidade, frisando a importância de promover uma educação de qualidade para todos e não somente alguns.

A "melhoria da qualidade" e a "melhoria da eficiência" não são marcos adequados para pensar e levar adiante essas transformações. Melhorar a qualidade e a eficiência de um sistema educativo e escolar que não funciona, e que demonstrou ser inadequado para a grande maioria da população (crianças, jovens e pobres), equivale a "fazer mais da mesma coisa", no máximo de uma forma melhor. [...] O que temos pela frente é o desafio de um compromisso sério e renovado para se construir uma educação diferente para todos, não simplesmente remoçar a velha educação (TORRES, 2001, p. 86).

Percebemos um caráter utópico de políticas educacionais, responsável pelo seu fracasso, em grande parte se deve ao fato de não terem sido associadas a uma política social de longo alcance e por não estarem alicerçadas em uma clara consciência dos obstáculos econômicos, políticos e culturais que precisam ser enfrentados para a construção de um sistema educacional abrangente e de boa qualidade.

Diante disso, a política e o planejamento educacional refletem os interesses do capital, em que a modernização gerencial, decorrente do ideário neoliberal, tem por objetivo introduzir na máquina pública a flexibilização e a descentralização da gestão das políticas públicas.

2.1 A Reforma do Estado brasileiro e a descentralização da gestão das políticas educacionais

Com o processo de globalização e a difusão do ideário neoliberal, emerge uma nova agenda na economia global. A reestruturação do capitalismo mundial é evidenciada nas políticas públicas implementadas pelo Estado, influenciando as políticas educacionais na maioria dos países latino-americanos.

O modelo neoliberal foi implantado nos países capitalistas avançados e expandiu-se por todo o mundo, indo além de aspectos econômicos, pois sua expansão é observada como um fenômeno global de cunho ideológico. Por conseguinte, na política, essa teoria constituiu-se num conjunto de ideias e sistemas econômicos que defendem a não participação do Estado na economia, prevendo total liberdade de mercado. Fundados nessa premissa, autores neoliberais – Hayek, Friedman –, ressaltam que o Estado é o principal responsável pelas anomalias do mercado livre.

Segundo Torres (1995):

Os países europeus em consonância com esse viés diminuíram expressivamente as ações do Estado na garantia dos direitos sociais. Ainda nesta vertente se caracterizam a defesa da propriedade privada, com a conseqüente diminuição do setor público e a desregulação e liberação das regras de comércio, com a abertura para a criação de um mercado internacional. (TORRES, 1995, p.115).

O neoliberalismo defende a não intervenção do Estado na economia, a política de privatização de empresas estatais, a livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização, a abertura da economia para a entrada de multinacionais, a adoção de medidas contra o protecionismo econômico, a diminuição dos impostos e tributos, dentre outros.

Gentili (1995) assinala que “os governos neoliberais propõem noções de mercados abertos e tratados de livre comércio, redução do setor público e diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado”. (GENTILI, 1995, p. 114).

Como teoria econômica, objetiva a implementação de políticas para aumentar a produtividade, como também indica uma forma essencial para melhorar a economia local e global, reduzindo os preços e os salários. Os critérios eficácia e eficiência de gestão em contextos de mercado trazem à tona as tecnologias como mudança social, objetivando a adaptação dos sujeitos a esse novo paradigma.

Ao eleger a racionalidade econômica, a otimização, a eficácia e a eficiência como elementos nucleares, os programas de modernização têm tomado por referência privilegiada a atividade econômica, a organização produtiva e o mercado, exportando a ideia de empresa para o seio da administração pública. A empresa significa, neste contexto, um modelo a seguir em termos de capacidade de resposta e de adaptação às pressões do mercado, um exemplo de capacidade de inovação; mesmo as empresas mal sucedidas constituem um bom exemplo, a reter, para as organizações públicas não produtivas, no sentido em que fica mais claro que quem não é eficaz não sobrevive. (LIMA; AFONSO, 2002, p. 21).

Decorrem daí as reformas do Estado e, conseqüentemente, da educação, conforme observa Debrey (2003),

A reestruturação produtiva capitalista de tecnologia informacional e de comunicação, a competição intercapitalista e a política de hegemonia de classes – na eliminação abrupta dos direitos sociais nos Estados periféricos, e de forma paulatina nos países capitalistas avançados – constituem o contexto histórico de sociabilidade do capital e de suas mediações ideológicas e coercitivas, na tentativa de superar a crise sistêmica iniciada na década de 70, com o esgotamento da acumulação de capital do *Welfare State*. (DEBREY, 2003, p. 42).

Com uma intervenção mínima do Estado na economia e seguindo a ordem internacional, os países da América Latina buscavam estabilizar suas economias. Nesse sentido, o Brasil demorou a se ajustar em comparação a outros países que seguiram a ideologia neoliberal e, somente após a ditadura militar, foi possível se preparar para as demandas globais do mercado.

No primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foi instituída a reforma gerencial do Estado brasileiro, com o objetivo de preparar o país para o enfrentamento aos desafios da globalização, uma vez que o processo de industrialização, a revolução tecnológica e a globalização requerem mudanças nas relações de trabalho até então existentes. Isso posto, era necessário estabelecer uma nova ordem para melhorar as condições do Estado frente às novas demandas do mercado e às exigências do capital transnacional.

Para Bresser-Pereira (2001), Ministro da Administração e Reforma do Estado no período de 1995 a 1998, tratava-se de reduzir o papel do Estado na definição de políticas públicas a partir de rigorosa política fiscal e de privatização das empresas estatais. O autor destaca que:

O Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 59-60).

A reforma feita por Bresser Pereira teve como objetivo modernizar o Estado, no sentido de melhorar seu desempenho frente aos serviços públicos, na tentativa de atender às demandas decorrentes da globalização, bem como enxugar a máquina estatal e transferir serviços públicos como a saúde e a educação para a iniciativa privada, de modo a se adequar ao novo modelo que vinha se instaurando a nível mundial.

Na perspectiva neoliberal, a reforma do Estado poderia resolver as mazelas do mundo contemporâneo e o adaptar ao processo de globalização. A reforma objetivava a reorganização do Estado garantindo, assim, a gerência das políticas sociais e a ordem capitalista. O paradigma neoliberal é apontado como a solução para a incapacidade administrativa do Estado, visando a substituir o modelo racional-legal ou burocrático da administração pública pelo modelo gerencial orientado pelos organismos internacionais (FMI/Banco Mundial).

Segundo Bresser Pereira, a reforma significava “[...] transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 58), e seria a forma mais eficaz de reduzir os gastos com atividades do setor público que iria para o setor privado.

Nesse sentido argumenta:

[...] não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas, voltadas para o lucro e o consumo privado, já que são, frequentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 66).

Emerge, nesse contexto, o Plano Diretor da Reforma do Estado que conduz o governo a assumir um modelo de Estado capaz de conter os gastos sociais e superar a crise econômica que assolava o Brasil. Diante de tal crise, o Estado buscou o crescimento econômico, a menor taxa de desemprego e a menor taxa da inflação.

Bresser Pereira (1997) afirma que:

seu objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo, permitindo uma combinação e complementaridade entre o mercado e o Estado como pressuposto básico ao bom funcionamento do sistema econômico e do regime democrático. A Reforma significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17).

Nesse processo, Bresser Pereira (1997, p.21) destaca que a importância das organizações sociais decorre da necessidade “de proteger os 'direitos republicanos': os direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja de fato público e não capturado por interesses particulares”.

A reforma do Estado implementada por Bresser Pereira fundamenta-se em um modelo gerencialista que enfatiza o aumento na eficiência e qualidade dos serviços públicos, pois a seu ver o Estado gasta muito e aplica mal os recursos públicos, sendo o responsável pela crise econômica. “Esta grande crise teve como causa fundamental a crise do Estado – uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.9).

Portanto, o ideário neoliberal veio justificar a crise como algo próprio do Estado proporcionando diferentes modelos de reformas que foram intensificadas na década de 1990 no Brasil. Reformas essas iniciadas no governo Collor e assentadas no período FHC e continuadas por Lula da Silva, que implicou a subordinação do Brasil à nova ordem do capital mundial, sob o discurso de modernização produtiva e inserção competitiva, promovendo a inserção do país na nova divisão internacional do trabalho.

O que se pretendia com a reforma do Estado:

era a construção de um novo modelo de Estado, o Estado social-liberal, com capacidade para estimular e preparar as empresas e o país para a competição internacional, além de garantir a governabilidade, uma vez que tornava o Estado menor, mais forte financeira, estrutural, estratégica e administrativamente, pois delimitava claramente sua área de atuação e precisava a distinção entre o seu núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas. Seria um Estado que disporia de elites políticas aptas a tomar decisões políticas e econômicas e contaria com uma ‘alta burocracia tecnicamente capaz e motivada’. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.44, grifo do autor).

Coutinho (2000) chama a atenção para os riscos de desestatização na reforma do Estado:

o sentido último da reforma do Estado brasileiro não apontou para a transformação do Estado em um espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas visava a submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Na verdade, o objetivo era reduzir o Estado de bem-estar social através de ataques generalizados à lógica dos direitos dos trabalhadores.

A respeito das reformas neoliberais, Almeida (1996) apresenta pontuações significantes:

o que se verifica com as mudanças ocorridas nas esferas política e econômica é um processo de "corrosão da cidadania", uma vez que o que está em jogo é a ideologia do Estado soberano e a própria constituição ideológica da coletividade nacional como uma comunidade singular de indivíduos livres e iguais, ou seja, a sua capacidade de assegurar a integridade da comunidade nacional. Isto porque o ritmo acelerado da transnacionalização das relações de propriedade tem contribuído para fragilizar a capacidade dos Estados nacionais para implementarem políticas próprias. (ALMEIDA, 1996, p.67)

O ideário neoliberal impõe aos Estados reformas orientadas por novos paradigmas e estratégias voltadas para o setor privado, em um modelo gerencial para alcançar a eficiência da administração pública e o ajuste fiscal.

Nesse sentido, a reforma de Estado passou a ser instrumento indispensável à consolidação da sustentabilidade da economia. Sob essa lógica, o Estado deve ser reformado com vista a efetuar menos gastos e ser mais produtivo, não atrapalhando o mercado nesse processo de superação da crise do capitalismo.

No contexto da reforma do Estado brasileiro, merece destaque a política de descentralização da gestão, cujo objetivo é transferir para os governos locais e para a sociedade civil atribuições antes centralizadas no governo federal.

A questão da descentralização faz parte das políticas do Estado brasileiro emergidas a partir da Constituição de 1988, que estabelece entre os entes federados um regime de colaboração, de compartilhamento em substituição à concorrência, tendo em vista a distribuição de responsabilidades com os problemas sociais (VIEIRA,2000).

Como observa Santos (2013):

A descentralização política pode ser verificada também nas transferências de responsabilidades do governo federal para a esfera subnacional, visto que os estados estão substituindo o governo federal em várias funções, em muitas delas sem nenhum apoio financeiro, devido à política de controle fiscal do governo federal. (SANTOS, 2013, p.104).

De acordo com a autora, no governo Fernando Henrique Cardoso verificou-se uma mudança expressiva na correlação de forças entre governo federal e estados, pois a linha mestra desse governo era consolidar o processo de estabilização com vista à integração competitiva do país na ordem econômica internacional globalizada. Isso implicaria o combate aos desequilíbrios fiscais e a superação do modelo nacional-desenvolvimentista, cujo resultado é a simultaneidade de processos de recentralização e descentralização nas práticas e instituições federativas.

Nesse sentido, cabe destacar que a descentralização, segundo estudos desenvolvidos por Novaes e Fialho (2010), constitui-se em um processo complexo de transferência de poder para a tomada de decisão e envolve uma série de relações de poder. Esses autores observam que:

De um lado, por exemplo, se situam as estruturas centrais que desfrutam da prerrogativa de utilizar o poder para tomar decisões sobre os principais assuntos. De outro, estão aquelas que almejam ampliar, ou obter poderes, para responder às necessidades locais e prementes de gestão. Essa relação parece ensejar conflitos e tensões, notadamente quando se trata de estruturas organizacionais públicas, onde os níveis de hierarquia apresentam-se mais difusos. (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 589).

Além disso, as políticas implementadas pelos governos federal e estaduais desconsideram as prioridades e especificidades locais, o que resulta por limitar tais políticas às ações de cunho administrativo e político-institucional. Isso porque a descentralização/desconcentração da gestão e do financiamento ocorrem apenas por meio da transferência de responsabilidades entre os entes federados, não contribuindo para a efetivação do pacto federativo (GONÇALVES, 1998; AZEVEDO, 2001; ABRUCIO, 2010).

Kugelmas e Sola (2000) apontam que a busca de um novo padrão de relações entre União e estados foi marcada por uma política de reenquadramento destes pelo poder central, uma vez que “seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real, que daria os traços definidores da nova etapa. Nestas, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras” (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.71).

Conforme esses autores, as condições postas pelo governo federal para a reestruturação e saneamento da dívida dos estados com a União requeriam um conjunto de medidas, por parte dos governos estaduais, que resultasse em um amplo programa de

reformas que incluísse o compromisso com metas de ajuste fiscal, o controle da folha salarial e a inclusão de empresas estatais no programa nacional de privatização.

No contexto da globalização e de disseminação do ideário neoliberal, a educação torna-se imprescindível para a qualificação e formação de trabalhadores flexíveis para atuarem em sistemas complexos de produção, ou seja, uma educação para atender aos interesses do capital transnacional.

Nas políticas neoliberais, o processo educativo é submetido a uma visão nitidamente economicista, passando a requerer vácuos do mercado, na preparação de mão de obra barata e visando a alicerçar a economia, ao passo que a educação se tornou cada vez mais uma mercadoria.

A operacionalização do modelo gerencial na educação, em um contexto neoliberal, no entendimento de Cézár (2015):

só se pode dar mediante a resignificação de conceitos como descentralização, autonomia e participação. Sabemos que na lógica gerencial não existe democracia, apenas utilizam de processos necessários à racionalização. Na busca de possibilidades democráticas para o processo educacional os participantes se veem imbricados em uma estrutura autoritária que perpassa as relações sociais para garantir aos cidadãos um Estado de direitos. (CÉZAR, 2015, p. 44).

No planejamento da educação, é preciso observar os princípios da gestão democrática, pois segundo Dourado (2006, p.79), “a gestão verdadeiramente democrática é importante para as instituições educacionais e estas não podem se curvar às práticas utilitaristas e produtivistas do mercado, mas devem resgatar a qualidade da formação humana e política dos cidadãos”.

Dourado (2006) chama a atenção para a necessidade de implementação da gestão democrática para o fortalecimento das instituições no cumprimento de sua função social, que é o de contribuir para o desenvolvimento da educação com qualidade.

Nesse sentido:

[...] a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado 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. (DOURADO, 2006, p.79, grifo do autor).

Nessa direção, Cabral Neto (1997) defende que a gestão democrática se configura como um ato político, o que implica no deslocamento do poder de decisão e execução via organização e participação popular, e a escola faz parte desse processo como mecanismo de descentralização, isso porque a

Gestão democrática é um ato político e não administrativo, porque significa deslocar o poder de decisão e não apenas a execução. Ela ressitua a escola como espaço de poder ou, pelo menos, de pulverização do poder, retirando dos órgãos centrais e do governo e exclusividade da administração da educação. [...] A descentralização do poder só é possível pelo fortalecimento do processo democrático, via organização e participação popular e requer uma constante negociação entre diversos atores que estão disputando os espaços de poder na arena política em todos os níveis. (CABRAL NETO, 1997, p. 188).

Conforme o referido autor, é preciso levar em consideração que a descentralização não está, necessariamente, focada na promoção da democratização da gestão pública, mas pode vir a “se configurar como uma forma de melhorar os mecanismos de gestão de financiamento, tornando-se uma das principais estratégias para aliviar as demandas das instâncias centrais da administração” (CABRAL NETO, 2004, p. 1).

Sabemos que a descentralização é oposta à centralização e que um governo centralizador não faz compartilhamento de decisões. Partindo do pressuposto de que a descentralização seria um mecanismo promotor da democratização, os sistemas educacionais organizados dessa forma teriam avançado com a gestão democrática.

Não podemos confundir descentralização de poder com o federalismo, uma vez que não basta um poder descentralizado para qualificar a forma de estado. Ocorre que o Estado Federal obrigatoriamente possui uma descentralização de poder, em diversas escalas, e com isso, sugere parâmetros para pensar em uma real necessidade de repartição de competência e autonomia para os entes federativos, ao passo que uma simples descentralização do poder não ensejaria necessariamente numa autonomia financeira.

Nas lentes de Barroso (1998):

Percebemos que a descentralização na administração gerencial demonstra ser relevante por propiciar condições favoráveis e mais eficazes nas políticas públicas, principalmente em âmbito local, para que se tenham bons resultados em todo processo educacional. No entanto, torna-se necessário reconhecer que a descentralização, na área da educação, tem sido utilizada não apenas como estratégia de democratização, mas, sobretudo, como mecanismo para propiciar a melhoria na gestão de processos e recursos e, também, como condição para aliviar as instâncias centrais do sistema educacional, que se tornam sobrecarregadas com o crescimento das demandas. (BARROSO, 1998, p.11).

Corroborando com essa posição, Nóvoa (1998), afirma que

a modernização do sistema educativo passa pela sua descentralização e por um investimento das escolas como lugares de formação. [...] As escolas têm de adquirir uma grande mobilidade e flexibilidade, incompatível com a inércia burocrática e administrativa que as tem caracterizado. (NÓVOA, 1998, p. 17).

Um planejamento educacional descentralizado implica a sua construção social e política por diversos sujeitos sociais “que partilham o desejo de fazer do local um lugar de negociação/instância de poder e um centro de decisão” (BARROSO, 1996, p.11).

2.2 Federalismo, regime de colaboração e o planejamento das políticas educacionais

O modelo federalista brasileiro foi marcado, durante todo o século 20, pelo crescimento da força política e econômica do governo federal ante os governos estaduais. Mesmo com o surgimento da estrutura federativa, não foi possível estabelecer uma relação de interdependência entre a União e os estados, o que originou um desequilíbrio federativo que colocava, de um lado, dois estados fortes (Minas Gerais e São Paulo) contra a União fragilizada perante estes; de outro, vários estados que dependiam do governo federal por não saber ou por não ter como caminhar de forma independente (ABRUCIO, 1998).

O federalismo não é somente uma estrutura de controle mútuo. O sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta. Nesse sentido, o sucesso das políticas públicas em um Estado federado depende da sua capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo.

A garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas, o Senado e o Supremo Tribunal Federal, que cumprem dois papéis: estabelecem freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes federados, de modo a evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder, de modo a criar um controle mútuo entre os pactuantes.

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

[...] uma forma de Estado que se caracteriza pela união de coletividade políticas regionais autônomas. Comporta, dessa forma, uma pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território, com âmbitos de competências previamente definidas. (SENA, 2013, p.123).

A federação é, pois, constituída pela união de regiões autônomas, que preservadas suas respectivas identidades, articulam-se tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns, o que implica um compartilhamento de poder entre esses entes federados.

o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, pois cada governo local [...] está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar suas próprias políticas. (ARRETCHE, 2002, p. 28).

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

Os fenômenos de centralização e descentralização podem ocorrer tanto em Estados federados como unificados, havendo, mesmo, quem entenda que centralização e descentralização constituem um movimento pendular inerente a todo e qualquer tipo de Estado (SAVIANI, 2011, p. 76).

Desde os anos de 1990, o Estado brasileiro vem sofrendo transformações nas suas formas de provisão do setor público, sociedade civil, com a introdução de novas formas de regulação social, fazendo com que o federalismo brasileiro e suas políticas sejam alteradas para atender aos interesses internacionais, distanciando-se, assim, da democracia participativa.

Enquanto sistema político, o federalismo faz parte do contexto entre capital global e poderes locais onde é discutido um modelo de regulação de suas políticas públicas.

Ao longo de sua história, o Brasil apresentou dificuldades em estabelecer um projeto de Estado moderno, democrático com uma estrutura federativa flexível, coordenada e cooperativa, uma vez que cabe a União a maior parte das competências, delegando poucas matérias aos demais entes, sejam de ordem tributária, administrativa ou política legislativa.

Quando comparamos o federalismo brasileiro com o federalismo norte-americano, é possível perceber profundas divergências entre eles, pois enquanto um realiza a centralização de poderes, o outro descentralizava, o que aponta para as fragilidades do pacto federativo brasileiro.

Conforme Abrucio et. al. (1999), o federalismo brasileiro

tem como base as relações predatórias e não cooperativas onde o processo de descentralização foi acelerado sob a crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980 e 1990, como estratégia de redução dos gastos sociais do governo federal, e assim, a descentralização aconteceu ao sabor das pressões dos entes federados. Por um lado, o governo federal e suas burocracias lutando pela manutenção do controle político e financeiro sobre os serviços e transferindo responsabilidades para os Estados e Municípios. Por outro lado, governadores e prefeitos fortalecidos pelo voto direto procurando extrair do governo federal o máximo de recursos tributários desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais. (ABRUCIO et. al., 1999, p.3).

Sobre a relação federalismo e a descentralização, Kugelmas e Sola (2000), em discussão acerca da dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 1990, enfatizam a simultaneidade de processos de recentralização e descentralização nas práticas e instituições federativas, pois o que se observa, na relação entre União e estados e, na relação entre estes, é a ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes. Isso tem acarretado um “federalismo predatório” que se caracteriza pelo conflito em torno dos recursos a serem atribuídos a cada esfera e pela guerra fiscal entre os estados, que pretendem atrair novos investimentos a partir da isenção da cobrança de impostos.

No federalismo brasileiro:

[...] o que está em causa é o quadro de clivagens regionais notoriamente marcado por notáveis desigualdades, a fragmentação do sistema político, as dificuldades da representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder. [...] O regime federativo no país é um dos elementos constituintes de um *imbróglío* político-institucional caracterizado por uma multiplicidade de *veto points*. (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.73-74, grifos dos autores).

A descentralização é entendida como uma forma de reagir a concentração de poderes, e de democratização das decisões tendo em vista o “aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas” (ALMEIDA, 2005, p.29). A descentralização a luz do federalismo é compreendida como a maneira de partilhar poderes com os entes

federados, além de propiciar autonomia e responsabilidades dos gestores públicos no combate das desigualdades regionais.

Somente após a Constituição de 1988, o Brasil irá retomar as bases de Estado federado com um intenso processo de descentralização fiscal que mudará as relações intergovernamentais. O que significa dizer que os governos subnacionais, após 1988, irão desempenhar papel decisivo na construção ou reconstrução das instituições democráticas (SOUZA, 2001). Isso só será possível em virtude da autonomia e da soberania de cada nível de governo, o que faz o Brasil redefinir as competências e atribuições da gestão das políticas sociais, ou seja, altera-se o modo pelo qual os níveis de governo assumem as funções de gestão de políticas públicas que serão distintas das formas impostas no regime militar.

Segundo Arretche (1999):

Ao longo dos anos 80, recuperaram-se as bases do Estado federativo brasileiro através do processo de democratização (eleições diretas e descentralização fiscal), com impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais, embora essa nova responsabilidade pública pela gestão tenha passado a funcionar como “um dos elementos da barganha federativa”. (ARRETCHÉ, 1999, p. 115, grifo do autor).

Ressalte-se que a recuperação das bases federativas e o extensivo programa de descentralização das políticas sociais verificados nos anos 1990 não significaram a negação da centralização. Dir-se-ia que se trata de um novo pacto de recentralização configurado em um “presidencialismo personificado” que reforça o centralismo político do aparelho de Estado em nível federal.

Souza (1998, p. 574) adverte que “a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi e, continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”.

No que diz respeito à educação, a Constituição Federal de 1988, ao tratar dos sistemas educacionais, estabelece a partilha de responsabilidade entre os entes federados de modo a possibilitar a articulação entre as esferas administrativas na elaboração e implementação de uma política educacional, tendo em vista a melhoria da educação pública. Entretanto, “a maior dificuldade federativa pós-constitucional foi a implementação do regime de colaboração” aponta Abrucio (2010, p. 61).

Segundo Mafassioli e Marchand (2011):

Com a descentralização das políticas sociais e a distribuição de competências entre as esferas de governo no setor da educação definidas pela CF/88 e pela LDB/96, passou a ser necessário que houvesse mecanismos de relacionamento entre as instâncias de governo, a fim de efetivar o regime de colaboração entre sistemas de ensino. (MAFASSIOLI; MARCHAND, 2011, p. 138).

Camini (2009) afirma ser importante a construção de “um federalismo educacional mais equilibrado e que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata as disparidades regionais e entre municípios, e cujo norte principal seja a busca de um regime de colaboração”.

Abrucio (2010) enfatiza que

No contexto educacional, o federalismo deve-se apresentar equilibrado, descentralizado, com padrões nacionais de qualidade voltados para um regime de colaboração em função do combate às desigualdades regionais entre as regiões e os municípios. Medida esta que contribuiu para que os municípios, muitos deles de pequeno porte, passassem a assumir a implementação de políticas públicas junto à comunidade local dentre elas as educacionais, inscritas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996. (ABRUCIO, 2010, p.39)

De acordo com Abrucio (2010, p. 178), esse modelo pode ser resumido na sequência de três seguintes proposições:

- um processo de descentralização na execução dos serviços, com maior peso aos municípios.
- a possibilidade de que, mesmo com obrigatoriedades diferenciadas na manutenção da educação, uma esfera de governo pudesse atuar em outra, evitando uma oferta de má qualidade.
- definição de um importante papel à União na produção das normas e diretrizes, bem como na garantia de assistência técnica e financeira aos entes federados.

Em que pese a política de descentralização de recursos financeiros, influenciada pela política de descentralização fiscal, fortalecida pela Constituição Federal de 1988, a municipalização de políticas públicas de educação foi se concretizando somente a partir da década de 1990. Isso porque a descentralização da gestão pública, no âmbito da reforma do Estado em 1995, estabeleceu mecanismos para o fortalecimento da gestão

autônoma dos sistemas e das escolas, ampliando a sua responsabilidade quanto à oferta da educação básica.

Gadotti (1999), ao analisar a organização de sistemas de ensino, afirma que não existe, propriamente, no Brasil, um sistema nacional de educação, pois os vários subsistemas funcionam frequentemente como estruturas justapostas. Não há articulação entre eles, não há um conjunto harmônico de relações entre partes e todo, contrariando o regime de colaboração disposto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que requer a articulação das diversas instâncias do governo.

No Brasil existem 26 Estados, um Distrito Federal (DF) e 5.570 Municípios. Conforme a Constituição Federal de 1988, Art. 1º, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do DF, em que cada ente federado tem a competência de garantir educação básica obrigatória e gratuita para todos.

Com a Constituição Federal de 1988, buscou-se estabelecer um sistema nacional de educação com o intuito de articular, por meio de ações integradas dos poderes públicos, colaboração das diferentes esferas federativas para a melhoria da qualidade do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 – também reafirma o princípio do regime de colaboração ao estabelecer que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino e que os sistemas de ensino terão liberdade de organização de suas Leis no planejamento e gestão da educação.

Entretanto, vários obstáculos têm inviabilizado a concretização de um sistema nacional de educação, como os obstáculos econômicos traduzidos na tradicional e persistente resistência à manutenção do ensino público; os obstáculos políticos, expressos na descontinuidade das iniciativas de reforma da educação; os obstáculos filosófico-ideológicos representados pelas ideias e interesses contrários ao sistema nacional de educação; e os obstáculos legais, correspondentes à resistência à aprovação de uma legislação que permita a organização do ensino na forma de um sistema nacional são fatores que impedem a construção do sistema nacional de educação no Brasil.

Com a aprovação da LDB, em 20 de dezembro de 1996, havia no Brasil apenas o sistema federal, que abrangia os territórios federais e tinha caráter supletivo em relação aos estados e os sistemas estaduais e do Distrito Federal. Nesse contexto, as escolas de educação básica, públicas e particulares, integravam os respectivos sistemas estaduais. Já as escolas superiores, públicas e particulares, integravam o sistema federal subordinando-se às normas fixadas pela União.

O PNE (Lei nº 13.005/2014) prevê a criação do CAQi que é um mecanismo, criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da educação básica pública para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino. O Custo Aluno-Qualidade Inicial CAQi) propõe um avanço em relação à realidade. Isso porque as condições objetivas de oferta (estrutura, recursos materiais e humanos) da maioria das escolas públicas brasileiras não condizem com o que é necessário para garantir o direito humano à educação para todas as pessoas, preconizados na Carta Magna e em outros textos legais. O que é inaceitável é algumas escolas terem bibliotecas, laboratórios, número adequado de alunos por turma e demais insumos essenciais e outras não.

O CAQi não padroniza escolas, mas garante direitos básicos e inalienáveis para todas elas - e para que possam existir em suas próprias características e diversidades. Dessa forma, por meio de investimentos nos patamares previstos pelo CAQi, podem-se construir diversos modelos de escola, todas com qualidade.

Conforme o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em seu título II, no capítulo I, afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. O artigo 206 afirma que o ensino será ministrado com base na “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (inciso I) e na “garantia de padrão de qualidade” (inciso VII).

Em sua fala na plenária final da Conae (2010), o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, reforçou a necessidade de se destinarem mais recursos para o setor, apesar de refratário à ideia do CAQi: “Não adianta ficar comparando indicadores de qualidade sem fornecer as condições necessárias”.

Sabemos que o CAQi deveria ter sido implementado desde 2016 no Brasil, de acordo com o PNE, porém, isso não aconteceu e gera graves prejuízos à consagração do direito à educação. Diante dos desafios da conjuntura atual, o veículo possível para a incidência concreta da sociedade civil por mais recursos para a educação – a fim de superar as desigualdades estruturantes do país, que afetam tanto os que estão fora e quanto os que estão dentro da escola – é a inclusão de um mecanismo justo de financiamento da educação pública brasileira na nova lei do fundo destinado ao financiamento de toda a educação básica no país, cuja forma atual é vigente só até 2020.

Segundo Paulo de Sena Martins (2010):

Função Própria – função indicada pela constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] Função Supletiva – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Função Redistributiva – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do FUNDEF e ocorre com a adoção do FUNDEB, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado. As funções supletiva e redistributiva constituem corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil. (MARTINS, 2010, p. 506).

A LDBEN/1996 orienta que os planos de educação dos entes federativos sejam elaborados em consonância com as diretrizes do plano nacional de educação, portanto, os Estados, o DF e os Municípios deverão elaborar seus respectivos planos, ou adequá-los aos planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. Além disso, estabelece as atribuições de cada ente federado em relação aos níveis e modalidades de ensino, em que os municípios atuarão, prioritariamente, na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto os Estados e o DF atuarão no ensino fundamental e médio.

Scaff e Fonseca (2014) ressaltam que:

[...] a funcionalidade da dimensão federativa remete à possibilidade de mediação de conflitos federativos e à indução à cooperação, que, no caso da Educação, se traduz pelo regime de colaboração, em que cada ente exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos. (SCAFF; FONSECA, 2014, p. 1).

O pacto federativo procura estabelecer um equilíbrio na esfera da educação por meio da distribuição de competências dos sistemas de ensino dos entes federados, e na elaboração de seus respectivos planos de educação. Mas é por meio da tensão entre a descentralização e centralização que os recursos chegam às escolas dos entes federativos subnacionais e são geridos pela União.

Nesse paradigma, a descentralização no sentido da União para os estados e municípios deve observar a autonomia a eles outorgada, sem negligenciar a efetividade do apoio da União para haver condições adequadas para gerir políticas no plano local, com a função redistributiva e, também, supletiva.

A descentralização só ocorre quando há transferência do poder de decisão e autoridade com o objetivo de fortalecer a escola, levando ao controle das atividades da educação pública pelos agentes diretamente envolvidos. Em via oposta, a

desconcentração induz as escolas à inobservância da legislação, a equívocos nas prestações de contas e à displicência com a gestão dos seus recursos por constituir-se em processo altamente diretivo, por meio de normas externas às instituições locais. Compreende, ainda, o “deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental” (ALMEIDA, 2005, p. 30). Constitui, notoriamente, a diminuição do apoio da União às políticas no plano local e aumento da centralização, por meio de alta diretividade normativa.

Ao lançar um olhar sobre o planejamento da educação no Brasil, cabe lembrar que as políticas e a gestão da educação em nosso país têm sido marcadas historicamente pela lógica da fragmentação e descontinuidade das ações. A herança colonial autoritária e patrimonial contribui para a hegemonia de políticas conjunturais de governo, de curto prazo, em detrimento de políticas estruturais de Estado e com um horizonte de longo prazo. A história da educação brasileira demonstra que a experiência de planos nacionais de educação, com ocorrência, sobretudo nos períodos democráticos, tem sido considerada do ponto de vista de sua efetivação um verdadeiro fracasso (CURY, 2009, p. 27).

Dentre as ações desenvolvidas visando à melhoria da qualidade da educação básica, destacamos o Plano Nacional de Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas. Todos esses planos fazem parte da política de descentralização da educação, dos quais são convocados a participar todos os entes federados, seja colaborando na elaboração dos planos em nível nacional, seja formulando seus próprio planos de educação.

Contudo, o PDE estabelece um novo padrão de relacionamento institucional do MEC com os entes federativos, o que, nas palavras do Ministro Fernando Haddad, “inaugura um novo regime de colaboração” entre os sistemas de ensino. Com efeito, a execução desse Plano promove alterações substantivas na gestão educacional e escolar. O efeito mais perceptível das alterações promovidas pelo PDE no relacionamento do MEC com os entes federativos reside no condicionamento de todas as transferências voluntárias da União aos estados e municípios, a adesão ao Compromisso Todos pela Educação. A elaboração do PAR é estabelecida, segundo o MEC, para o cumprimento das 28 diretrizes do Compromisso e alcance das metas definidas por meio do IDEB (SOUSA, 2010, p. 83).

O PAR se configura mais como uma ação de controle do MEC e não como descentralizador, e isso aumenta o grau de dependência do ente federado, pois o conjunto de decisões feitas pelo MEC para estados e municípios executarem apesar do alto grau de

disparidade política, social e econômica mantendo a lógica de poder existente no PAR. O MEC atenderá aos estados e aos municípios somente após estes aceitarem as demandas definidas pelo MEC por meio da obediência dos entes federados ao Plano.

Na década de 2000, a União procurou superar a desarticulação vigente entre os entes federados por meio do apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) aos estados e municípios, e por meio da criação de políticas educacionais, dentre elas, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A concepção do PDE dentro do contexto de educação é entendida, aqui, como prática social, portanto, constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas, a partir de embates e processos em disputa que traduzem distintas concepções de homem, mundo e sociedade. 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. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação.

Esse plano foi criado em 2007 no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e é caracterizado por um conjunto de programas que têm como objetivo a organicidade do sistema educacional de modo a possibilitar a melhoria da qualidade do ensino, sendo decorrente do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” instituído estrategicamente para elevar o índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (BRASIL, 2007).

Embora o Ministro da Educação, Fernando Haddad, afirme que o PDE pretende ser mais que a tradução instrumental do PNE e faz a crítica de que este deixou em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação, o PNE seguiu os itens básicos de um plano e foi aprovado em lei. Já o PDE não constitui um plano em sentido próprio. “Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este” (SAVIANI, 2009, p. 27).

No governo de Lula, o PDE marca a política educacional, constituída por ações ambivalentes que revelam uma dificuldade de enfrentamento dos problemas históricos em sua complexidade por estar dominado pela racionalidade tecnocrática.

Oliveira (2009, p. 205), afirma ser o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, instituído pelo governo de Lula da Silva, o “instrumento que visa regulamentar o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios”.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é 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. Essa colaboração vem ganhando força, principalmente nos municípios brasileiros. Esse é um formato de trabalho que reúne secretários de Educação interessados em cooperar entre si para avançar e superar desafios da Educação.

Nas lentes de Fonseca e Albuquerque (2012)

Diante do contexto dos baixos resultados da educação e pela falta de êxito do governo quanto ao cumprimento das metas do PNE, em 2007 o Ministério da Educação criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que propõe fortalecer o regime de colaboração, mediante uma gestão compartilhada entre os entes, e integrar os programas educacionais garantindo um vínculo entre os diferentes níveis de ensino (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012, p.62).

Saviani (2007, p. 1239) aponta que “o PDE é um conjunto de ações que teoricamente se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos previstos no PNE”, mas alerta para a necessidade de cautela de forma a ultrapassar a visão ingênua de acreditar nas boas intenções das elites econômicas e políticas brasileiras. Demonstra que não deixa de ser positivo que um grupo de empresários defenda a necessidade de ampliação dos recursos investidos na educação. Ao que consta, eles foram levados a essa posição em decorrência do desafio lançado pelo ministro da Educação, ou seja, de incluir na pauta o aumento de recursos para a educação, pois ao criticar os gastos públicos, propor o enxugamento das contas governamentais, exigir a redução do tamanho do estado, o empresariado vinha inviabilizando qualquer possibilidade de ampliação dos investimentos públicos em educação.

Por ser um plano de âmbito nacional e com metas para serem efetivadas pelos entes federados nos diferentes níveis de ensino, “houve dificuldade em apresentar um alinhamento dos seus planejamentos e de coordenação entre o PNE e os planos estaduais e municipais de educação”, aponta Sena (2013, p.197). Além disso, podemos apontar como uma das limitações do atual PNE a ausência de diagnóstico do cenário educacional brasileiro, bem como o desvelamento dos processos avaliativos sobre o cumprimento das metas do PNE 2001- 2011.

Saviani (2014) observa que:

[...] a ausência do diagnóstico também tornou o plano frágil. Isso porque o diagnóstico enquanto caracterização da situação com seus limites e carências,

fornece a base da justificativa para o enunciado das metas que compõe o plano a ser executado. Sem ele, várias das metas resultam arbitrárias, não se entendendo, por exemplo, porque se pretende elevar taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 [...] (SAVIANI, 2014, p.84).

O autor critica também, a formação de professores proposta, afirmando que:

no caso do magistério, faltou assegurar a criação de uma rede pública de formação de professores ancorada nas universidades públicas como forma de livrar a educação básica pública da condição de refém do baixo nível das escolas superiores privadas, nas quais é formada a grande maioria dos professores que atuam na educação básica. (SAVIANI, 2014, p. 232).

Segundo Dourado (2010, p. 685):

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

Diante disso, faz-se necessário fortalecer os campos de gestão compartilhada, de modo a envolver os diferentes agentes em processo de integração educacionais em esferas diferenciadas. Nesse processo, as ações decorrentes do PNE e do PDE são fundamentais para a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, uma vez que há, no contexto atual, políticas, programas e ações que evidenciam certa cooperação, articulação e parceria entre os entes federados, tais como:

Programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
 Recenseamento dos educandos e acompanhamento da frequência à escola;
 Fixação de conteúdos mínimos para assegurar formação básica comum;
 Produção de indicadores educacionais;
 Sistema de avaliação para aferir a qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas;
 Fixação de piso salarial nacional dos professores;
 Formação inicial e continuada de professores;
 Planejamento educacional;
 Transferências de recursos. (OLIVEIRA et al., 2016, p 16).

São muitos os obstáculos para a efetivação do regime de colaboração, dada a heterogeneidade do país, que se traduzem em desigualdades regionais, estaduais e

municipais, sobretudo em termos de recursos financeiros para garantir a educação básica obrigatória, democrática e de qualidade para todos.

[...] essa forma de organização, embora tenda a contemplar as diversidades regionais e político-institucionais do Brasil, acaba por gerar uma multiplicidade de “núcleos de poder”, o que exige um processo de planejamento extremamente complexo, “uma vez que pressupõe negociações e decisões políticas entre os entes federativos e os setores sociais”. (SENA, 2013, p. 138-139).

A União, todavia, tem um papel fundamental nesse processo de colaboração e articulação, pois, 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 e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Isso porque pois “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. (BRASIL, 2005, p.188).

As responsabilidades estão definidas, mas ainda não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas. Isso faz com que existam lacunas de articulação federativa que resultam em descontinuidade de políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, entre outros problemas que são históricos no Brasil. Tais lacunas são bastante visíveis no campo da educação básica em função da obrigatoriedade e da conseqüente necessidade de universalização.

De fato, as políticas públicas implementadas no Brasil, nas últimas décadas, não conseguiram reduzir as desigualdades no oferecimento de uma educação com qualidade social para a maior parte da população brasileira. Tais políticas podem ter alcançado êxito no sentido da universalização, por ampliarem o acesso aos diferentes níveis de ensino, inclusive daqueles historicamente alijados desse direito.

Saviani (2009) destaca que:

O Brasil chegou ao final do século XX sem resolver um problema que os principais países resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental, com a conseqüente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o poder público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveriam, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o FUNDEF com prazo de mais dez anos para essa finalidade; e a LDB, por sua vez, instituiu a década

da educação; seguiu-se a aprovação em 2001, do Plano Nacional de Educação, que também se estendia por dez anos. No final de 2006, ao se esgotarem os dez anos do prazo do FUNDEF, foi instituído o FUNDEB, com prazo de 13/14 anos, ou seja, até 2020. Agora, quando mais da metade do tempo do PNE já passou, vem um novo plano, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecer um novo prazo, desta vez de quinze anos, projetando a solução do problema para 2022. Nesse diapasão, já podemos conjecturar sobre um novo plano que será lançado 2022 prevendo, quem sabe, mais vinte anos para resolver o mesmo problema. (SAVIANI, 2009, p.3).

Mesmo aplicando os percentuais exigidos na Constituição Federal e na LDBEN, alguns estados e municípios não conseguiram atender às necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE, soma-se a isso o fato de muitos Estados e Municípios, com menor arrecadação e renda per capita, não terem condições de atender, com qualidade, a todas as crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de sua competência.

Ao elaborar os respectivos planos de educação, com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, os entes federados deverão contemplar estratégias que, dentre outras, assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais, e promovam a articulação Inter federativa na implementação das políticas educacionais.

O Plano Nacional de Educação – Lei Nº 13.005/2014, aprovado no mandato da presidente Dilma Rousseff, é importante documento norteador para as políticas de educação, e para ações a serem implementadas pelos gestores educacionais, bem como é um instrumento fundamental ao fortalecimento do pacto federativo e do regime de colaboração entre os entes federados.

O PNE foi organizado em 20 metas, que se fizeram acompanhar de estratégias indispensáveis à sua concretização, reforçando a concepção sistêmica da educação. As metas são estruturantes e passíveis de serem acompanhadas pela sociedade brasileira, e as estratégias são procedimentos para que União, estados e municípios, em colaboração, se organizem para atingir as metas. Os principais desafios do plano estão relacionados à evolução dos indicadores de alfabetização e inclusão, à formação continuada dos professores e à expansão do ensino profissionalizante para adolescentes e adultos.

Também apresenta 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira no período de 2014 até 2024, de acordo com a Lei nº13.005/2014. Essa mesma lei reitera o princípio de cooperação federativa da política educacional, já presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao estabelecer que “a União,

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” e ao afirmar que “caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE [...]”, e seu acompanhamento deve ser feito de dois em dois anos através de relatórios dos resultados de cada meta de acordo com os dados apresentados. Em 2016, apenas uma meta foi cumprida integralmente, enquanto outras mostraram um recuo desde a divulgação do primeiro relatório.

Ressaltamos que, mesmo o Brasil tendo um PNE válido até 2024, o governo de Jair Bolsonaro não demonstra dar importância a este Plano, uma vez que até o momento não apresentou políticas públicas tendo em vista o alcance das metas nele estabelecidas.

Além disso, esse governo tem se orientado por um viés ideológico conservador e, por meio deste, pretende ideologizar a educação de acordo com as próprias crenças. Soma-se a isso o corte dos recursos destinados e a falta de rumo do Ministério da Educação para a solução dos problemas da educação pública. A gestão que se dizia técnica não apresenta nenhum projeto ou plano que venha ao encontro das reais necessidades da educação pública brasileira. Por isso, cria distrações como Escola sem Partido, Ideologia de Gênero, Hino Nacional e Lava Jato da educação.

A proposta de Bolsonaro em defesa de mais autonomia a estados e municípios na definição de metas e prioridades na educação reafirma a ideia de investir em privatizações. Uma das mudanças propostas por seu governo é a criação do “*voucher* educação”, que determina a distribuição de vales para as famílias matricularem seus filhos no colégio privado que escolherem, desresponsabilizando o Estado brasileiro em relação à oferta da educação pública gratuita.

3. Planejamento da Educação Brasileira

O planejamento educacional torna-se crucial no sentido de atingir os verdadeiros propósitos da educação do cidadão. Primeiramente, o planejamento busca direcionar a educação considerando o contexto nacional, regional, local e comunitário que o indivíduo está inserido e segundo Oliveira (2007) buscando sempre:

uma educação que, pelo processo dinâmico, possa ser criadora e libertadora do homem. Planejar uma educação que não limite, mas que liberte, que conscientize e comprometa o homem diante do seu mundo. Este é o teor que se deve inserir em qualquer planejamento educacional. (OLIVEIRA. 2007, p.27).

Para Libâneo (2005), o planejamento é o ponto de partida, e nele são expressas as ações a serem realizadas em função da tomada de decisão a respeito dos objetivos que se pretende alcançar. O planejamento educacional consiste na tomada de decisões sobre a educação no conjunto do desenvolvimento do país.

Assim, o planejamento educacional consiste, segundo Luckesi (2005, p.112), num processo de abordagem racional e científica, dos problemas de educação, incluindo a definição de prioridades e levando em conta a relação entre os diversos níveis do contexto educacional.

No campo educacional, planejar implica orientar-se por concepções de sociedade, de pessoa, de educação, de cidadania para direcionar o conjunto das decisões políticas. Nesse sentido, prenuncia as possibilidades de se ter uma educação com qualidade social referenciada em todos os níveis/etapas e modalidades de ensino. O planejamento direciona, por conseguinte, a agenda governamental nas instâncias constitutivas de poder, e, desse modo, nas etapas de formulação, de implementação e de avaliação, deve circunscrever-se ao âmbito nacional, estadual, municipal e escolar.

Quando pensamos o planejamento em educação, numa perspectiva de gestão democrática, isso implica redefinir sua função e sua forma de desenvolvimento e de organização, na perspectiva do planejamento participativo.

No entendimento de Garcia e Queiroz (2009),

O planejamento parte da análise concreta das relações interpessoais e interinstitucionais, do contexto sócio-histórico e organizacional, da problemática da realidade, para compreender e intervir nas práticas cotidianas à luz de um referencial teórico-metodológico (GARCIA; QUEIROZ, 2009, p. 92).

De acordo com Baia Horta (1991), o planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando à implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento desse mesmo Estado.

A própria legislação nos indica alguns desses níveis de planejamento. A LDBEN – Lei nº 9.394/96, em seu artigo 9º, estabelece que uma das incumbências da União é elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). Essa mesma atribuição é estabelecida para os estados e municípios, ao constituírem seus sistemas de ensino nos artigos 10 e 11 desse diploma legal.

A década de 1990 é marcada por um conjunto de reformas educacionais que atendem aos pressupostos do ideário neoliberal, que têm como eixo a descentralização, a desregulamentação e a privatização (CABRAL NETO, 2005, p.11).

Na perspectiva neoliberal, o planejamento se efetiva com bases alicerçadas no capital humano, que tem como fundamento o “como e que tipo de educação é gerador de diferentes capacidades de trabalho e, por extensão, da produtividade e da renda” (FRIGOTTO, 1996, p. 42).

Ao ser guiada por um modelo gerencialista, a gestão educacional centraliza a autonomia no gestor, que tem a liberdade para captar recursos no mercado. Esse tipo de autonomia é denominado por Afonso (2010) de “autonomia do chefe, em detrimento da autonomia institucional”, como explicita a seguir:

Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito de gerir – direito esse, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de tecnologia moral ao serviço da ordem social, política e econômica. (AFONSO, 2010, p.13).

Essa vertente prioriza o privado sobre o público, gerando a desobrigação do Estado de suas responsabilidades, ao mesmo tempo em que por ele são avaliados os resultados. De acordo com essa concepção, deixa-se de ser “cidadão de direitos” para se transformar em “cidadão consumidor”. Dessa forma, toda a sociedade é convocada para contribuir com a oferta dos serviços sociais, por meio do discurso da “responsabilidade

social”, em razão da qual todos passam a ser responsabilizados, financeiramente, pela oferta dos serviços, o que fortalece a ideia das parcerias público privadas.

Segundo Dourado (2006), para compreender

[...] o embate entre o público e o privado, é necessário ressaltar que os seus desdobramentos efetivos se vinculam a determinações estruturais de uma dada realidade, indicando, assim, a configuração assumida pelo Estado, o seu alcance jurídico-político-ideológico e as instituições que o compõem [...]. O embate entre o público e o privado, no campo educacional, revela a persistência de forças patrimoniais na educação, favorecendo, dessa forma, várias modalidades de privatização do público. (2006, p. 282-283).

De acordo com o autor, ao invés de trazer benefícios e desenvolvimento humano, “[...] essa nova etapa de desenvolvimento do capitalismo tem provocado uma exclusão social que se dá em escala planetária, atingindo de maneira diferenciada as regiões e países” (CASTRO, 2005, p.14).

Entendemos que esse padrão gerencial exige dos governantes e dos gestores municipais um compromisso das metas estabelecidas pelo governo federal. Também observamos que há uma política que se fundamenta na avaliação de resultados, estimulando a produtividade com a finalidade de racionalizar recursos e instituir o economicismo na educação.

A educação brasileira está em um cenário ambíguo, ao mesmo tempo que aparenta avançar na direção de políticas inclusivas e democráticas, prevalece com ênfase gerencial, com forte viés tecnicista e produtivista. Suas políticas em nível nacional não garantem um sistema de ensino de qualidade. Adotam políticas preconizadas por agências e organismos internacionais, resultando em forte descompasso entre a proposição e a materialização das políticas.

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2002)

O elevado grau de competitividade em escala planetária ampliou a demanda por conhecimentos e informações e, em decorrência, a educação foi eleita estratégica. Nessas circunstâncias, uma verdadeira avalanche de resoluções, leis, pareceres e, outros documentos nacionais e internacionais vêm operando um “transformismo” na educação contemporânea. Recomendações de agências multilaterais balizam esse processo. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 15).

De acordo com Barroso (2006) o que se verifica é

[...] um processo de sedimentação normativa que resulta da sobreposição de novas regras, orientações e reformas (produzidas numa volúpia de

transformação permanente que raramente ultrapassa a superfície do sistema), às práticas e estruturas antigas que, na maior parte dos casos, acabam por subsistir, ainda que “travestidas” de uma pretensa modernidade. (BARROSO, 2006, p. 53)

As recorrentes ondas de reforma no sistema educacional implicaram uma série de ações oficiais que foram empreendidas sob a justificativa da necessidade de alcançar a “equidade”, traduzida pela universalização do acesso de todos à escola e à “qualidade do ensino”. Nesse processo, a educação ganha centralidade nos discursos do governo e dos organismos multilaterais, que destacam a formação de professores como uma das frentes de investimento, para o enfrentamento aos problemas educacionais. A preocupação com a questão da qualidade da educação tem se constituído em um dos eixos do planejamento educacional educação, norteando as políticas públicas de educação.

3.1 Sistema Nacional de Educação e Planejamento das Políticas Educacionais

Pensar em um Sistema Nacional de Educação (SNE) implica estabelecer relações potencialmente combinadas e articuladas em torno de um projeto, de uma vontade coletiva e de um horizonte estratégico, tendo como polos centrais o Estado e a sociedade.

Conforme documento da CONAE (2014), o SNE é entendido como

Expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, terá como finalidade precípua a garantia de um padrão mínimo de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas, bem como em instituições que desenvolvam ações de natureza educacional, inclusive as de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico profissional e as que oferecem cursos livres. (BRASIL, CONAE, 2014, p.21).

Nessa direção, o SNE assume um papel de

Articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um (BRASIL, CONAE, 2010, p.22).

Ao longo dos últimos períodos históricos, notadamente desde a década de 1930, foram constituídos movimentos que buscam maior organicidade e perenidade na condução de políticas educacionais, isto é, a criação de um projeto nacional de educação

com políticas nacionais bem estruturadas, com diretrizes e parâmetros válidos por todo o território nacional, com abertura para construção e negociação de acordos que reúnam as diferentes esferas de governo, conformando consensos e melhor divisão de competências, além de mecanismos e instrumentos democratizantes da gestão educacional em todos os níveis.

Como paradigma e conceito próprio, os esforços para a construção de um SNE alimentam e dinamizam processos históricos nas últimas décadas, em que se destacam o movimento da educação nova, os processos em torno das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da Constituinte de 1988 e dos Planos Nacionais de Educação.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação, marco inaugural de um projeto de renovação da educação no país, requer do Estado a organização de um plano geral de educação, orientado para a defesa de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

Segundo Saviani (2010, p. 389), “o conceito de plano, no âmbito do Manifesto, assume o sentido de instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escola novista”.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, denunciando a fragmentação das reformas do ensino de até então, sinaliza para uma organização sistêmica da educação nacional, fundada na doutrina federativa e descentralizadora, a presidir a tentativa de “organização da educação nacional”, com unidade e maior colaboração e interação (DOURADO; ARAUJO, 2018a).

Segundo Cury (2008):

O Manifesto buscou combater essa dualidade de redes por meio de uma estrutura educacional sob a égide da escola pública. Com currículos e normas comuns, tendo o Estado como articulador e legislador, o sistema só se diversificaria após uma escolaridade fundamental comum e para todos. E essa diversificação deveria permitir a todos os seus concluintes o prosseguimento de estudos, mormente no ensino superior. (CURY, 2008, p. 1191).

Para Saviani (1999),

Pode-se perceber que a ideia de plano de educação se aproxima, aí, da ideia de sistema educacional, isto é, a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país. (SAVIANI, 1999, p.125).

Nessa perspectiva, o Sistema Nacional de Educação (SNE) organiza as responsabilidades pela educação de todo o país, distribuindo funções aos

Municípios, Estados e União, além de determinar como essas três esferas juntas devem trabalhar pela a educação brasileira.

Espera-se que o SNE seja articulado em quatro dimensões: alterações da LDB; regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, adequação das regras de financiamento e adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais. Também propõe um cronograma de discussão, sistematização, elaboração de projetos de lei, diálogos com os atores políticos, até a estruturação de uma rede de assistência técnica para adequação das leis que organizam os sistemas estaduais e municipais de ensino.

É indispensável incluir na LDB um capítulo sobre o Sistema Nacional de Educação. Mas é necessário incluir também dispositivos que se caracterizem como referenciais nacionais de qualidade para:

- a) uma base nacional comum que oriente a formação docente e os processos de avaliação de aprendizagem;
- b) a estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares;
- c) a valorização profissional e a avaliação institucional;
- d) a gestão democrática, no seu sentido amplo, incluindo o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação e as conferências de educação.

Para que os referenciais nacionais de qualidade definidos na LDB sejam garantidos e a organização da educação nacional se dê em Regime de Colaboração, uma segunda iniciativa deve ser a regulamentação do inciso V do Artigo 23 da Constituição Federal. Tal regulamentação, por força do Parágrafo Único desse Artigo, deverá fixar normas em lei complementar para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Tal dispositivo trata das competências comuns entre os entes federativos, entre as quais destacamos:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

A ação distributiva da União em matéria educacional se realiza por meio das transferências constitucionais obrigatórias, das transferências das cotas estaduais e municipais do salário educação, das disposições do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, das compensações financeiras resultantes de desonerações fiscais e de fomento à exportação, da repartição devida a Estados e Municípios de royalties por exploração de recursos naturais definidas em lei. Será

necessário rever as normas do atual Fundeb, cuja vigência se encerra em 31 de dezembro de 2020 (Art. 48 da Lei 11.494/2007).

Essas dimensões deverão resultar no que se pode chamar de descentralização qualificada, marca de um Sistema Nacional de Educação cuja missão é a oferta educacional que equilibra qualidade com equidade, identidade nacional com identidade local. Equações como essas dependem de acordos complexos e contínuos em meio à disputa federativa, sem os quais não será possível assegurar a garantia dos direitos constitucionais (PNE/MEC, 2014).

Mendes (2000, p. 191) enfatiza: “O que cabe ao governo federal é dar certa forma ao sistema que, efetivamente, se corporifica nos estados e em instituições autônomas. Essa forma se confunde com o caráter nacional da política educacional e com o projeto que a dinamiza”.

O SNE necessariamente passará pela regulamentação da cooperação federativa, por meio do Regime de Colaboração, exigindo maior interação intergovernamental e divisão equilibrada de responsabilidades e papéis com arenas federativas propícias de deliberações das políticas públicas.

A relação entre os entes federados precisa avançar de maneira cooperada, fortalecendo as capacidades estatais para planejar e executar políticas. Cada estado e cada município deve se organizar para oferta da educação e garantia de sua qualidade. O SNE é um instrumento para superar o histórico de desigualdades econômicas e sociais do país, propiciando uma nova organização que garanta equidade e qualidade da educação. Somente no início da república que o Brasil começou a abrir as portas para o surgimento de uma política pública educacional, dando forma ao sistema educacional brasileiro.

É oportuno dizer que o Sistema Educacional brasileiro atravessa um período de retrocesso político com reformas educacionais regressivas, marcada pelo acirramento da luta de classes em que se lança mão da tática dos golpes parlamentares que visam a instalar governos que não são comprometidos com os direitos sociais, entre eles o direito a uma educação de qualidade, pública e gratuita, acessível a toda a população.

Apesar dos grandes avanços educacionais, que têm acontecido ao longo dos anos, o Brasil necessita de políticas mais enérgicas e mais eficazes, com estratégias seguras e que sinalizem o combate às desigualdades sociais, com a oferta de uma educação de qualidade e com investimentos que atendam todas as carências existentes na área, além de uma fiscalização rígida sobre a aplicabilidade dos recursos destinados.

Um sólido Sistema Nacional de Educação é que orientará os rumos da educação, sintetizados por meio de um plano nacional de educação. Conforme Dourado (2017), a institucionalização do SNE, contudo, sofre reveses, diante das políticas de ajustes adotadas no país após o golpe parlamentar de 2016, que depôs a presidente eleita.

Destacamos posições não hegemônicas, contrárias à institucionalização do SNE. A esse respeito, Cury (2008) traz importantes contribuições, que nos auxiliam a compreender os receios para a implantação do SNE, destacando:

[há] um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a eventual perda de autonomia destes. Após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do Estado federal na qualidade de Estado nacional. Há o receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinala o perigo do monopólio estatal. E há também precaução da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao financiamento desta. (CURY, 2008, p. 1.200).

Ao discutir o SNE e sua construção, Saviani (2010), afirma:

Trata-se de construir um verdadeiro sistema, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. [...] não se pode esquecer que o sistema só pode ser público. Portanto, não há que transigir com os direitos de educar dos particulares. As instituições privadas, em suas diferentes modalidades, integrarão o sistema precisamente como particulares. [...] As funções normativas e deliberativas do sistema serão exercidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Pensado como um órgão revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade, como uma instância permanente e renovada por critérios e periodicidade [...]. Assim sendo, trata-se de um órgão de Estado e não de governo. [...] Na construção do Sistema Nacional de Educação deve-se ter como referência o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal. Na repartição das responsabilidades, os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. [...] O financiamento do sistema será compartilhado pelas três instâncias [...]. A responsabilidade principal dos municípios incidirá sobre a construção e conservação dos prédios escolares e de seus equipamentos, assim como sobre a inspeção de suas condições de funcionamento, além, é claro, dos serviços de apoio como merenda escolar, transporte escolar etc. [...] Obviamente, isso não impede que os municípios assumam, em caráter complementar e nos limites de suas possibilidades, responsabilidades específicas no campo educacional, mesmo no âmbito daquelas funções que cabem prioritariamente aos estados e à União. (SAVIANI, 2010a, p. 776 passim 780).

O autor supracitado faz um importante alerta sobre o regime de colaboração e o papel da União na coordenação das políticas nacionais:

O Sistema Nacional de Educação integra e articula todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federativos, sob coordenação da União. [...] E assumirão responsabilidades diretas nos aspectos que lhes correspondem, por meio das secretarias e conselhos estaduais de Educação e das secretarias e conselhos municipais de Educação, sempre que tal procedimento venha a concorrer para a flexibilização e maior eficácia da operação do Sistema Nacional de Educação, sem prejuízo, evidentemente, do comum padrão de qualidade que caracteriza o Sistema Nacional de Educação. (SAVIANI, 2010a, p. 780).

Nos governos de Lula e Dilma, as políticas governamentais de grande incidência contribuíram para o delineamento de políticas nacionais que, articuladas com o esforço dos entes federados, sinalizaram maior organicidade das políticas e da gestão para a educação. Mudanças essas que se efetivaram por meio de propostas de alterações nos marcos legais e novos movimentos de democratização e participação por meio, entre outros, de conferências nacionais de educação (CONEB, 2008; CONAE, 2010 e 2014).

A respeito do SNE, Brasil (2009) afirma que

a construção de um Sistema Nacional de Educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos do Estado. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador do sistema de ensino (federal, estadual/DF, municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. (BRASIL, 2009a, p. 12).

Segundo Cury (2008), no Brasil,

[...] temos uma organização da educação nacional e não um sistema nacional. Nacional é a educação, na forma federativa em que comparecem competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federativos. A atual Constituição deu continuidade à tradição advinda do Ato Adicional de 1834 e dispôs pela pluralização dos sistemas (art. 211). Esses teriam uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos os entes federados até como modo de se evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação. Um sistema nacional de educação teria que alavancar o papel da União com uma maior presença no âmbito da educação básica e no âmbito das redes privadas dos sistemas de ensino. (Cury, 2008, p. 1.199).

Nesse cenário, ele defende que a proposição de

um sistema nacional de educação, explicitamente formulado, gera várias perguntas: 1. Pode haver uma coordenação mais clara e mais direta pela União de modo que se exerçam as funções equalizadora e redistributiva? 2. Como aprimorar as competências dos sistemas de modo que se propicie um exercício harmônico do regime de colaboração sob a coordenação mais incisiva da União? 3. O sistema nacional propiciaria a melhoria dos resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores? (CURY, 2008, p. 1.204).

Ao problematizar tais questões, Cury (2008) enfatiza a importância da promoção de um autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades prevista na Carta Magna.

Para Saviani (2009),

trata-se de estabelecer claramente uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população brasileira. Assim, deixam de ter sentido os argumentos contra o sistema nacional baseados no caráter federativo que pressupõe a autonomia de estados e municípios. O regime de colaboração é um preceito constitucional que, obviamente não fere a autonomia dos entes federativos. (SAVIANI, 2009, p.29).

Considerando esses limites e desafios, a construção do SNE se faz necessária objetivando garantir bases nacionais para a educação e um sistema articulado, por meio da ampla participação dos entes federados e da sociedade civil, direcionando-se à efetivação, para todos, de políticas de Estado para a educação de qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades.

Quando fazemos uma retrospectiva histórica do Sistema Nacional de Educação (SNE), é possível perceber que a ideia embrionária desse Sistema foi gestada nos discursos liberalistas propagados pela Revolução Francesa, em 1789. Tais discursos defendiam uma escola pública, laica e gratuita, com vistas a universalizar a instrução para o povo, cujo acesso à educação era negado e que, no Brasil, somente a partir da década de 1990 passa ser vista como questão nacional.

A ideia de suprir a falta de unidade política entre os entes federativos obrigava a União a formular um plano nacional de educação que tivesse autonomia e que se articulasse com todos sistemas de ensino do país. Esse processo teve algumas resistências, que contribuíram para frustrar a instituição de um Sistema Nacional de Educação. E, assim, foram muitos os desafios que permearam a luta pela educação de qualidade, a ser efetivada via implantação do SNE.

Segundo Saviani (2010), o percurso histórico do Sistema Nacional de Educação reflete, com precisão, a descontinuidade as políticas educativas. Variados e complexos são os desafios, avanços e retrocessos que vêm marcando a trajetória de implantação do Sistema, configurando um movimento pendular entre centralização e descentralização das políticas educacionais, em que prevalece, quase sempre, o interesse privado camuflado pelo interesse público.

O SNE não é algo natural, precisa ser sistematizado pelo o homem com movimento dialético capaz de criar uma reflexão que envolve ações de articulação tanto na rede pública quanto na privada dentro da legalidade de cada ente federado.

Ressaltamos, ainda, que o Documento de Referência da Conae (2010) aponta que:

O Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e a para a frágil escolarização formal de sua população [...] Vários foram os obstáculos que impediram [...], sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram um sistema nacional próprio. (CONAE, 2010, p.10-11).

Outro fator que contribuiu para se manter afastada a ideia da criação de um SNE foi a pressão das escolas particulares, capitaneadas pela Igreja Católica, que temiam perder sua força, pois acreditavam que tal forma de organização levaria ao monopólio estatal do ensino (SAVIANI, 2010).

Segundo Dourado (2013), a normatização do SNE seria um avanço no combate e na reversão dos efeitos da cultura das políticas descentralizadoras, que dominaram o cenário educacional, sobretudo a partir da década de 1990, dentre as quais se destaca a instituição do FUNDEF, por meio da EC 14/1996. Tal medida teve grande impacto no cenário educacional brasileiro, tendo como foco a subvinculação de recursos direcionados a uma das etapas da educação básica - o ensino fundamental obrigatório, na contramão do que se entende por uma visão sistêmica da educação e, ainda, sem alterar estruturalmente o quadro tributário (DOURADO, 2013, p. 770).

Esse processo sofreu uma inflexão com a Emenda Constitucional n. 53/2006, que introduziu o Fundeb, momento em que houve o rompimento com a lógica da focalização no ensino fundamental obrigatório anteriormente adotada. Mais do que isso, com o Fundeb a participação da União no financiamento da educação básica teve uma sensível melhora, sobretudo, com a inserção do dispositivo de participação percentual da União no novo fundo, fruto de pressões da sociedade civil.

Esse seria o momento para promover uma mudança no atual modelo da política de fundos, de modo a se obter resultados mais significativos em termos de redução das desigualdades, compatíveis com o cumprimento das metas previstas no PNE 2014-2024. Para tanto, ao invés de um percentual dos depósitos (o que já representou um avanço do Fundeb em relação ao Fundef), uma das propostas mais consistentes e coerentes com a CF/88, seria atrelar a participação da União à necessidade de se complementar os fundos estaduais (ou um fundo único) com os valores suficientes para prover os insumos necessários a uma educação de qualidade (ARAÚJO, 2013, p. 253; 255), tal como previsto no art. 206 da CF/88:

Apesar de ser norma constitucional desde 1988 e aparecer com frequência na legislação educacional, o padrão mínimo de qualidade não foi priorizado e sofre enorme resistência para a sua operacionalização. O estabelecimento de um dado padrão de qualidade obrigatório para todos os sistemas de educação deixaria expostos os limites do financiamento educacional atual (...). A existência de um padrão mínimo exigiria esforço conjunto dos entes federados para cumpri-lo e forçaria uma rediscussão do aspecto apenas supletivo da ajuda federal (ARAÚJO, 2013, p. 255).

Nesse contexto, a criação de um SNE não deve colocar em segundo plano a ação dos entes federativos, mas ao contrário, deve fortalecê-la por meio do estabelecimento de diretrizes nacionais como garantia de direitos (DOURADO, 2013, p. 767). Isso cria um paradigma que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador nas mãos da União, mas com grande autonomia dos governos subnacionais.

Do ponto de vista dos estados, a institucionalização de um sistema, acompanhada do estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, contribui para o exercício da função coordenadora e articuladora entre tais entes federativos e os municípios:

(...) a visão coordenadora que vem se instalando nos sistemas federativos de políticas públicas aponta na direção de uma negociação constante com estados e municípios autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais. O que vem sendo feito, com maior ou menor sucesso em diversos setores, é o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, por intermédio de normas com validade nacional; e a indução à assunção de tarefas, por meio da redistribuição de recursos entre as esferas de governo e de instrumentos de auxílio financeiro condicionado às municipalidades. Entretanto, como a maior parte destas ações vem da União, os Estados brasileiros ainda não assumiram um papel coordenador junto aos municípios, tal qual acontece em diversos países federativos, o que geraria maior equilíbrio intergovernamental (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010, p. 198-199).

Na visão de Cury (2013), os argumentos apresentados pelos estados como obstáculos à institucionalização de um SNE não são consistentes, pois historicamente a criação de um sistema no âmbito da educação não teve como objetivo acabar com a autonomia dos estados.

Atualmente, essa ausência de um SNE produz efeitos negativos sobre a política pública educacional, tais como: programas e ações fragmentadas gerando resultados que não são capazes de assegurar o direito constitucional à educação.

Para Saviani (2010), a existência de um sistema nacional de educação implica a repartição das responsabilidades entre os entes federativos, em que cada um deve concorrer na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas, consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. Conclui afirmando que o Sistema Nacional de Educação é da Federação; portanto, dos próprios entes federados, que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão, regidos por um mesmo padrão de qualidade que deve tornar a educação pública acessível a toda a população do país, sem uma única exceção.

O autor supracitado ainda traz para o debate principal da Conae lista dos principais obstáculos para a tarefa de construir o Sistema Nacional de Educação, entre os quais o financiamento da educação pública ganha grande destaque. A atual pauta política nesse assunto tem como horizonte a complexa reforma tributária e a disputa dos recursos futuros oriundos da principal nova fonte de riqueza nacional advindas do petróleo.

Carlos Roberto Jamil Cury, ao falar do Sistema Nacional de Educação, busca uma reflexão provocativa ao debate, coloca como âmago do Sistema Nacional de Educação a indagação sobre o que deve ser vinculante em educação. Lembra que uma norma geral, como lei nacional, não é completa senão com o concurso daquilo que cabe aos entes federados, de modo que se garanta tanto o comum quanto o diferenciado, o que requer a função redistributiva e supletiva da União e do padrão mínimo de qualidade e equalização de oportunidades. Para a garantia do direito constitucional, cabe ao detentor da função redistributiva e técnica, imediatamente acima do responsável que não pôde dar conta de seu dever, preencher as condições necessárias, em vista da formação básica comum, considerando que, à luz dos direitos fundamentais da cidadania, somos, antes de tudo, cidadãos nacionais, brasileiros.

Esse processo sistêmico é fundamental para definir as dimensões, fatores e condições de qualidade como referência analítica e política na melhoria do processo educativo, de modo a garantir mecanismos de acompanhamento da produção,

implantação, monitoramento e avaliação de políticas educacionais e de seus resultados, visando a uma formação de qualidade socialmente referenciada, nos diferentes níveis e modalidades, dos setores público e privado.

Segundo Abrúcio (2005), pode-se conceber que o processo de redemocratização do País, pós-regime ditatorial, assinala não apenas um novo momento no federalismo, mas uma nova composição federativa com especial realce ao Poder Local, “associavam o tema da descentralização à democracia e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988” (ABRUCIO, 2005, p.46).

Araújo (2005) destaca o movimento histórico de responsabilização dos níveis de poder e a ausência de uma efetiva relação federativa. Para o autor, esse fato reclama o tratamento do tema a partir do que se tem por perspectiva com a federação, conforme se apresenta no fragmento de seu texto a seguir.

Muito se debate sobre a centralização ou descentralização, municipalização ou estadualização, mas não sobre a federação rejeitada como se não existisse, rejeição que foi ainda mais acentuada a partir de 1930, com a primazia do Poder Executivo nas reformas educacionais. Na área de educação, alguns autores, como Osmar Fávero (1999), consideram a federação uma ficção, visto que a expansão das oportunidades de escolarização e a modernização dos sistemas de ensino têm sido uma decorrência da atividade do Estado nacional e não dos entes federados (ARAÚJO, 2005, p. 74).

Buscando correlacionar a opção pelo federalismo e a perspectiva que dele se infere para a organização da educação nacional, Araújo (2005, p. 77) considera que:

a questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população. A análise dessa forma incorpora o debate sobre a pertinência ou não de adotar políticas (des) centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade (ARAÚJO, 2005, p. 77).

É preciso que o Estado brasileiro concretize o SNE por meio da implementação de um federalismo que articule suas políticas acabando de vez por todas com as contradições existentes no regime de colaboração dos entes federados, apesar de sabermos que essas contradições são frutos de uma sociedade baseada em classes sociais, cujos interesses são antagônicos. E que se intensifica no atual momento, no Brasil.

3.2 O Plano Nacional da Educação

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um importante instrumento da política educacional, pois nele estão definidas as diretrizes, os objetivos e as metas para todos os níveis e modalidades de ensino; para a formação e a valorização do magistério e para o financiamento e a gestão da educação, por um período de 10 anos. Ele tem como objetivo principal orientar as ações do poder público nos três níveis de governo (União, estados e municípios). Assim, ele se constitui em um importante mecanismo que contribui para a definição dos rumos da política educacional do país.

Importante destacar que o Plano propunha ações envolvendo a educação básica, incluindo a alfabetização de jovens e adultos, a educação profissional e o ensino superior. Na avaliação de então, o PNE representava uma importante inovação já que trazia programas e medidas para enfrentar problemas que inibiam rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, que deveriam ser desenvolvidos conjuntamente pela União, estados, Distrito Federal e Municípios.

O Plano Nacional de Educação consagrado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, instituiu, em suas diretrizes, “a gestão democrática participativa a ser materializada pelas políticas públicas educacionais, sobretudo quanto à organização e consolidação dos mecanismos da gestão educacional. Assim,

No contexto da redemocratização do Estado brasileiro, foi possível a inserção de diversos instrumentos normativos na perspectiva da configuração de um modelo de gestão democrática. Em grande parte, essas diretrizes satisfazem às demandas históricas das lutas em defesa da educação pública, nas quais a gestão democrática vem ocupando lugar de destaque (GARCIA; BATISTA, BARBOSA JÚNIOR, 2009, p. 122).

Na concepção de Tedesco (1995),

Democratizar a educação seria a condição necessária para a democratização social. Depois da Segunda Guerra Mundial, a expansão educativa foi considerada como uma necessidade para o crescimento econômico. Gastar em educação seria investir, tanto ao nível individual quanto social. Dessa forma, a democratização e o desenvolvimento econômico apareceram com os objetivos básicos da política educacional, e foi a partir dessa perspectiva que o funcionamento real dos sistemas educacionais existentes foi avaliado. (TEDESCO, 1995, p. 92).

Salientamos que um dos documentos de referência para a compreensão do PNE destaca uma concepção de educação ampla que perpassa o seu conjunto de programas e ações:

Reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. (BRASIL, 2007, p.5)

Ressaltamos que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, foi o estopim para acelerar os primeiros movimentos a chamar a atenção para a necessidade de planejar a Educação e organizá-la em todo o território. A Constituição de 1934 criou o primeiro Conselho Nacional de Educação e determinou que formulasse um plano nacional. O documento não foi implantado devido ao golpe de Estado ocorrido nesse período, ficando 13 anos tramitando pelo Congresso Nacional e sendo retomado somente com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 4024/61, num viés economicista.

O Manifesto pretendia expor uma concepção de plano que assumisse um sentido de racionalidade científica para o qual “os trabalhos científicos no ramo da educação já nos faziam sentir, em toda a sua força reconstrutora, o axioma de que se pode ser tão científico no estudo e na resolução dos problemas educativos como nos da engenharia e das finanças” (MANIFESTO, 1984, p.409).

No Manifesto (1984, p.407), encontramos a seguinte afirmação: “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país”. Para Saviani (2011), esse manifesto acabou por impulsionar a presença desse ideário na constituição de 1934, que

estabelecia como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. [...] previu, [...], um Conselho Nacional de Educação, cuja principal função seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação. (SAVIANI, 2011, p.7).

Calazans salienta que, entre 1964 e 1985, seis Planos de educação foram produzidos. O autor considera, nessa conta, os planos globais de desenvolvimento dedicados à educação. Como características, possuíam objetivos que apontavam para mesma direção. Eram fundados no aparato tecnoestrutural do regime e baseavam-se na

ideia de neutralidade técnica e viés economicista desse período (CALAZANS, 2011, p. 34 e 35).

Durante o Estado Novo, regras autoritárias serviram mais como controle ideológico-político, o que se repetiu durante a ditadura que provocou uma certa inquietação do governo de setores da sociedade que resistia e reagia às arbitrariedades.

Seguindo a Constituição de 1988, a LDBEN de 1996 estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração um plano nacional de educação, sendo fundamental enquanto medida política, pois como afirma Saviani (1998):

sua importância deriva de seu caráter global, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos (SAVIANI, 1998, p.3).

A redemocratização do país, sob as bases de uma nova constituição, definiu importantes políticas educacionais e a construção do PNE em consonância com a Lei nº 9.394/96. Na verdade, o que consolida o PNE como um instrumento de planejamento das políticas educacionais composto de objetivos e metas é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O Plano Nacional de Educação (PNE), de acordo com o que hoje é estabelecido, tem o objetivo de garantir a continuidade das políticas educacionais ao longo de determinado período. Faz parte de sua missão articular as iniciativas da União, dos Estados e dos Municípios, aplicando, por meio de ações, metas e objetivos, os princípios norteadores da educação nacional formulados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN). É um documento plurianual implementado por meio de projeto de lei enviado ao Congresso pelo poder executivo federal.

O Plano Nacional de Educação (PNE) consiste em um conjunto de medidas a serem adotadas de forma gradual ao longo dos seus 10 anos de vigência. Tais ações foram pensadas de forma colaborativa entre todas as entidades da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), com o propósito de equalizar e desenvolver o ensino, especialmente em nível fundamental, mas, conseqüentemente, expandindo-se para os ensinos profissionalizante e superior.

O PNE procura alinhar os objetivos educacionais entre os entes federativos, estabelecendo 20 metas que contemplam todos os níveis de formação, além de propor

melhorias para a educação inclusiva, taxa de escolaridade, formação e plano de carreira para docentes e profissionais da educação e investimentos no campo educacional.

O Ministério da Educação (2014) ressaltava que:

as metas são orientadas para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania. (MEC, 2014, p.9).

O PNE, resultado de intensas discussões e de disputas de projetos em busca de hegemonia no Congresso Nacional, estabelece diretrizes para a educação nacional, que deverão ser observadas pelos entes federados, tendo em vista a concretização das metas previstas neste Plano.

Para Fernando Haddad (2010), Ministro da Educação do governo Lula, as metas do PNE fortalecem a repartição constitucional de competências e é uma das formas de materialização do regime de colaboração entre os sistemas de ensino e de cooperação federativa. Com o regime de colaboração, os entes federados buscam o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação, de forma particular.

Segundo a apresentação feita por Fernando Haddad (2010) na proposta de PNE enviada ao Congresso Nacional: “É importante que o plano não seja uma carta de intenções, não podemos repetir esse erro. Temos de ter clareza de que cada meta deste plano será observada pela sociedade ao longo da década e, portanto, temos de honrar a palavra empenhada à sociedade”. “O PNE não é só um desejo, é uma vontade combinada com determinações bastante efetivas”. “É preferível superar a meta. Isso não significa dizer que estou propondo pouca ousadia, mas a ousadia tem que ser proporcional ao esforço que a sociedade se comprometerá a fazer”.

Nas palavras de Haddad (2008),

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (HADDAD, 2008, p. 6).

A proposta legal original do PNE previa no artigo 7º a cooperação federativa, mas não mencionava a expressão constitucional Sistema Nacional de Educação:

[...] Art. 7º A consecução das metas do PNE - 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 1º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (PROJETO DE LEI Nº 8.035 DE 2010).

Para se atingirem a metas previstas no PNE é necessária a construção de sistema nacional de educação, pois ele é o “conjunto que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda população do país”, exigindo adequada e consistente regulamentação.

A partir do PNE, o MEC elaborou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), reunindo ações que já estavam sendo desenvolvidas por este Ministério e incorporando novas ações tendo em vista a melhoria da qualidade da educação básica brasileira. Vivenciamos, no país, um conjunto de ações, de modo parcial ou pouco efetivo, sob a ótica da mudança educacional, mas que, de maneira geral, contribui para desestabilizar o instituído, sem a força política de instaurar novos parâmetros orgânicos à prática educativa.

Destacamos que, no governo de Lula, o PNE deixa de ser o centro das atenções, dando lugar ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja prioridade eram os programas da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior, procura, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração que propicie o desenvolvimento prioritário da educação básica.

Quando o Ministro Haddad deixa de lado o PNE (Plano Nacional de Educação) e cria o Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE), percebemos que este foi apenas um documento constituindo uma ação sistêmica entre os níveis de modalidades de educação e que foi articulado somente com os empresários que compunham sua equipe. O PDE não pode ser considerado como articulador do processo educacional, sendo apenas mais um documento feito nos bastidores do governo federal.

A aprovação do PNE não garantiu sua constituição como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional, nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e da política brasileira. Além disso, prevalece o

centralismo do governo federal no estabelecimento da política educacional, à qual devem se submeter os entes federados.

Sabemos que as políticas do governo Lula referentes às mudanças na concepção e gestão buscaram romper com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda a educação básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dentre outras políticas públicas como obrigatoriedade da educação em nível nacional.

Segundo Dourado (2010),

merecem destaque, por exemplo, políticas do governo Lula referentes às mudanças na concepção e gestão das políticas, buscando romper com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda a educação básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a adoção de políticas de inclusão social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação e a aprovação da emenda 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação nacional; políticas efetivas de expansão das instituições federais de ensino, envolvendo a criação de universidades, Ifets, campi e cursos, e, paradoxalmente, a efetivação de novos mecanismos de financiamento do ensino superior privado, entre outras. Esta mudança na concepção da política potencializa alterações no escopo do atendimento das diretrizes e metas do PNE e, em alguns casos, sinaliza para o descompasso entre elas e as políticas eventualmente propostas naquele Plano. (DOURADO, 2010, p. 689-690).

Com o surgimento de um novo PNE, envolvendo os diferentes segmentos da sociedade brasileira constituída em uma política de Estado, objetiva-se avançar na proposição e na materialização de políticas de Estado para a educação nacional.

O PNE é um plano que estabelece uma política de Estado, onde os investimentos públicos são imprescindíveis para o cumprimento das metas e das estratégias adotadas em sua construção e que a sociedade, como um todo, precisa participar como sujeitos ativos nesse processo. Observamos que Valente e Romano (2002) chamam a atenção para a tramitação inicial do PNE como momento de destacada importância da participação e mobilização popular.

Essa não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”. As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos, etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). O plano conhecido como PNE da Sociedade Brasileira,

consubstanciou-se no Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados. A inesperada ação da sociedade forçou o governo Fernando Henrique Cardoso – que, como os fatos viriam a demonstrar, apesar da determinação constitucional e da LDB, não se interessava em nenhum PNE – a desengavetar o seu plano e encaminhá-lo em 11/2/98 à Câmara, onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98. (ROMANO, 2002, p. 98).

Quanto aos limites estruturais do PNE, Dourado (2006) destaca que os vetos presidenciais ao plano aprovado por meio da Lei n. 10.172/2001, a ausência de visão ampla de sistema nacional de educação, a não regulamentação do regime de colaboração e os grandes desafios no tocante ao cumprimento das metas impossibilitaram a materialização de algumas políticas voltadas para a construção do novo PNE.

Dourado (2012), ao avaliar o PNE, faz uma retrospectiva histórica importante sobre os antecedentes do Plano, ao sinalizar os movimentos a favor dos planos de educação no país. Ele afirma a importância que teve o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que apresenta uma visão peculiar e pioneira de plano enquanto “ideia de plano de educação”, pois como afirma Saviani (1998, p. 75), “Trata-se no caso em questão do conceito de plano entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escola novista”.

O manifesto influenciou na Constituição brasileira de 1934, impulsionando a partir daí, um maior esforço do estado em garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais.

O avanço das políticas públicas, tendo o PNE como epicentro das políticas educacionais, busca envolver e mobilizar a sociedade civil organizada em prol dos esforços e avanços históricos alcançados na última década. Ele constitui-se em mecanismo institucional e político, suprindo com investimentos a educação pública.

3.3 O Plano de Desenvolvimento da Educação

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) se apresenta como um grande guarda-chuva que abriga boa parte dos programas vindos do MEC. No auge do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, os Ministérios teriam de indicar ações que se enquadrariam no referido programa. Então, o MEC lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), atrelando a ele

diversas ações que estavam em andamento, como ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura.

Como assinala Saviani (2007),

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressuposto o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio 'teoricamente' porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Podemos dizer que a infraestrutura de sustentação do PDE está apoiada em dois pilares: o técnico e o financeiro, em correspondência com a dupla assistência que, conforme a Constituição e a LDB, é atribuição do MEC em relação aos estados, Distrito Federal e municípios.

No contexto federativo brasileiro, é imprescindível a adesão de estados, municípios e escolas na construção efetiva dos propósitos e das metas do PDE para que os objetivos sejam atingidos.

Importante destacar que um dos documentos de referência para compreensão do PDE destaca uma concepção ampla de educação, que perpassa o seu conjunto de programas e ações:

Reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. (BRASIL, 2007, p.5).

O documento aponta que:

Em todos os eixos norteadores do PDE (educação básica, superior, profissional e alfabetização), os enlaces entre educação sistêmica, território e desenvolvimento são explicitados. Em contrapartida, a visão fragmentada da educação retira a discussão do campo estratégico, concorrendo para a fixação

de uma disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Ou seja, uma disputa da educação com ela mesma que resulta na falta de coerência e na ausência de articulação de todo sistema. A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração. (BRASIL, 2007, p.39).

O PDE foi pensado com o propósito de agrupar todas as ações e projetos no âmbito da educação para que os recursos da União possam ser transferidos aos estados e municípios. A adesão ao Compromisso, como alertam Adrião e Garcia (2008, p.792), pode possibilitar, por um lado, que se instaurem mecanismos meramente formais, apenas para cumprir exigências legais, incluindo-se a redução dos processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, de modo a se considerar que os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos.

Na perspectiva governamental, o PDE “reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob a abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2007, p.16).

Como observa Saviani (2007):

[...] o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país. Mas o ‘Plano’ se mostra bem mais ambicioso, agregando 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades. (SAVIANI, 2007, p.1232).

Para o autor (2009), o que se busca com o PDE é:

Corrigir as distorções dando efetividade ao desejável processo de municipalização [...] ele o município como território privilegiado [...] institui o PAR, visando responsabilizar principalmente os gestores municipais pela qualidade do ensino, assegurando-se apoio técnico e financeiro da União [...]. (SAVIANI, 2009, p. 24).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é resultante da união de vários programas e projetos desenvolvidos pelo MEC no Brasil, desde a sua criação, que teve a participação restrita às organizações empresariais.

Segundo Haddad (2008), ao longo da elaboração do PDE:

[...] o único grupo consultado pelo MEC foram os membros do Compromisso Todos pela Educação, inclusive adotando este nome para uma das ações do

PDE. O Compromisso Todos pela Educação é uma organização da sociedade civil conduzida por um grupo de empreendedores e composta por empresários e fundações empresariais. Este grupo, dotado de um importante peso político e econômico, reforçado por sua proximidade com as principais mídias do país, apresenta-se como um novo ator da sociedade civil de perfil mais conservador. A implicação dos setores empresariais sempre foi presente na defesa dos interesses privados na educação, no entanto, é crescente já há alguns anos na mobilização pela educação pública. Sua ação principal é a de trazer para o contexto da ação pública uma visão empresarial do sistema educativo onde a prioridade esteja colocada na gestão e na racionalidade dos recursos (HADDAD, 2008, p. 16).

Graciano destaca que, no período de criação do PDE,

Não houve momentos específicos, públicos, de construção e debate das ideias orientadoras. Não foram ouvidos os representantes dos profissionais de educação [...] ou as articulações acadêmicas ligadas à formação [...] O campo progressista da sociedade civil, formado por entidades, movimentos e redes envolvidos na defesa do direito à educação pública de qualidade não foi convidado para o diálogo. O MEC optou por uma interlocução restrita. (GRACIANO, 2007, p. 56).

A “interlocução restrita” citada pelo autor refere-se à participação do grupo “Compromisso todos pela Educação”. A participação desse grupo foi tão efetiva que a principal ação do PDE recebeu o mesmo nome, como explicita Graciano:

Esta coalizão (grupo) é formada principalmente por empresas e fundações empresariais [...]. A participação de empresários é positiva, mas paradoxalmente, é também preocupante, pois temos o eixo invertido – é à proposta empresarial que o Poder Público vem aderir, e não os empresários que passam a apoiar um plano para a educação pública. (GRACIANO, 2007, p. 56 – Grifo do autor).

O objetivo central do PDE é melhorar a qualidade educacional em todo o país e, para isso, seria necessário promover discussões aprofundadas com todos os agentes desse processo. Como não houve a participação da sociedade civil, ele se transformou em um plano que não trazia inovações para a educação, porque se manteve alinhado aos interesses do capital.

No contexto do PDE, foram formulados o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), e criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A visão sistêmica apresentada no PDE seria, para o MEC, um olhar diferente daquela que predominou no Brasil e ainda estão presentes na Constituição, que fragmenta a educação, como se os níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, que precisam ser encaminhados e articulados numa unidade geral. Segundo

Haddad (2008, p. 6), essa “visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomam os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal”.

O PDE, apesar de ser apresentado como portador de uma concepção de educação formal pública que é responsabilidade do Estado, constitui-se da reunião de dezenas de programas independentes desenvolvidos no âmbito do MEC. As ações, em número de mais de 40, que compõem o PDE, ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público-alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação.

3.3.1 O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Federal nº 6.094/2007 para ser implementado pela União, tido como o “carro chefe” (SAVIANI, 2007, p. 3) do PDE, constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização pela melhoria da qualidade da educação básica.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. (DECRETO nº 6.094, 2007, Art 1º).

A Resolução nº 029/2007 do FNDE estabelece que:

Todos os Municípios, que pleitearem recursos de transferências voluntárias deverão aderir ao Plano de Metas – Compromisso “Todos Pela Educação”, assinando o Termo de Adesão, num claro comprometimento de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, e observância das diretrizes relacionadas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007b, p. 25, grifo nosso).

Segundo Mafassoli e Marchand (2011),

Com a descentralização das políticas sociais e a distribuição de competências entre as esferas de governo no setor da educação definidas pela CF/88 e pela LDB/96, passou a ser necessário que houvesse mecanismos de relacionamento entre as instâncias de governo, a fim de efetivar o regime de colaboração entre sistemas de ensino. (MAFASSIOLI; MARCHAND, 2011, p.138).

Portanto, para a efetivação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, é fundamental o regime de colaboração e a definição de competências. Para as autoras, as competências privativas da União referentes à educação expressas na Constituição se referem ao desenvolvimento social e elaboração de diretrizes e bases da educação nacional (MAFASSIOLI; MARCHANDA, 2011, p. 139).

Com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o MEC pretende uma homogeneização no tratamento da questão educacional em todo o país, comprometendo o espaço de inovação e de propostas alternativas de cada sistema de ensino. Isso por se tratar de um plano que traz como objetivo principal o envolvimento dos estados, municípios, famílias e comunidade em torno da melhoria da qualidade da educação básica, onde todos os 26 estados e o Distrito Federal, além de 5,3 mil municípios estão engajados.

É um plano de metas que faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em constante mobilização para que haja, de fato, melhorias da educação básica. Suas diretrizes são orientativas para a promoção da participação de todos no acompanhamento dos resultados da educação em cada município.

Os entes federados, ao aderirem ao Plano de Metas Compromisso, perderam, de certa forma, a condição de protagonistas no processo. Mesmo assim, o que se observa é que a opinião pública e, em grande parte, os próprios gestores que coordenam a política educacional nas redes públicas assumiram uma posição de defesa do processo, como seus protagonistas. Isso se configura, de certa forma, como participação orientada para o consenso, no que toca aos objetivos, “podendo assumir formas de grande militância, ou até mesmo de emulação [...] pauta a sua ação no sentido de realizar os objetivos oficiais, aceites mais ou menos consensualmente” (LIMA, 2003, p. 79).

Com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cinco metas foram evidenciadas pelo o PDE como forma de compromisso com a educação do país:

1. todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola;
2. toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever;
3. todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série;
4. todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio;

5. o investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido.

A base de sustentação do PDE se apoia em dados estatísticos referentes ao funcionamento das redes escolares de educação básica e em instrumentos de avaliação construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos nas provas aplicadas regularmente sob coordenação do Inep, a partir dos quais foi elaborado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). É esse índice que se constitui no recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo o período de operação do plano, que se estenderá até o ano de 2022.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, é uma referência desenvolvida nesse governo para servir de indicador de qualidade na educação. O Ideb mede o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez. O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), pretende mostrar as condições de ensino no Brasil.

Quando o governo federal assume o Ideb como forma de avaliação no aferimento do processo educacional em larga escala, coloca a qualidade da educação em xeque mate. Observamos que as avaliações de larga escala buscam somente os resultados das notas, e isso não garante a qualidade da aprendizagem dos alunos.

Ressaltamos ainda que, no cálculo do Ideb, são incorporadas as taxas de aprovação de todas as séries de cada uma das etapas – anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e ensino médio – e a proficiência média em leitura e resolução de problemas dos alunos da última série de cada uma das etapas avaliadas.

Para o ensino fundamental, a participação de escolas públicas na Prova Brasil é censitária, para alunos e escolas, e para o ensino fundamental de escolas privadas e de todo o ensino médio é amostral por estratos. Em cada estado, são escolhidas aleatoriamente escolas que representam cada uma das dependências administrativas – federal, estadual, municipal e privada.

Essas avaliações não asseguram a qualidade da educação, pois não observam as disparidades e nem todos os aspectos das escolas, dificultando assim mudanças no processo educacional. A busca por resultados sem as suas devidas análises de intervenções no processo educacional não permitirá que haja qualquer tipo de mudança, ficando o Ideb estagnado mesmo com o aumento em suas notas por causa do fluxo dos alunos.

Sem medir a qualidade da educação, torna-se impossível ter avanços significativos no processo educacional, e todos os mecanismos utilizados em decorrência do Ideb ficam limitados no sistema público. Observamos que o Ideb se tornou mecanismo de sobrevivência, trazendo a problemática que está em torno da política e não em quem a desenvolve no sistema educacional.

Além disso, a partir de uma análise do Ideb, é possível afirmar que ele não pode ser a tradução da qualidade no governo de Lula, pois as poucas pessoas do grupo de Haddad que acreditavam e lutavam por uma educação melhor, de qualidade, gratuita, esperavam que o Plano Nacional de Educação realmente se efetivasse na prática com a elaboração e implementação de políticas públicas de educação, tendo em vista o alcance das metas estabelecidas nesse plano e não somente em forma de documento.

A política educacional brasileira do Plano de Metas Todos Pela Educação se apresenta estruturada em três eixos centrais: gestão, avaliação e financiamento. No que se refere à gestão do sistema de ensino, a União mantém o papel de indutora de políticas para a educação básica; a avaliação consiste em aferir e promover a qualidade da educação, como a Prova Brasil, dentre outros instrumentos para verificar o Ideb; e o financiamento, pelo qual se mantém a lógica da indução de políticas por meio da liberação dos recursos. Esses eixos, por meio do PDE, vão fortalecer a presença direta do governo federal na educação básica dos municípios e estados.

Do ponto de vista financeiro, os recursos básicos com que conta o PDE são aqueles constitutivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), para o atendimento dos municípios com os mais baixos níveis de qualidade aferidos pelo Ideb. É importante destacar que o aspecto financeiro do Fundeb representa considerável avanço em relação ao seu antecessor, o Fundef, ao promover a ampliação do raio de ação abrangendo toda a educação básica, não apenas no que se refere aos níveis, mas também quanto às modalidades de ensino.

Por ser uma política pública, o plano de metas se vale de normas jurídicas para organizar e impulsionar a realização dos objetivos nele propostos. Segundo Farenzena (2010), somente a partir da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, foi possível concretizar uma evolução nas recentes políticas educacionais. Ressalta ainda que o plano de metas,

A partir de 2007, iniciando-se com a entrada em vigor do (FUNDEB), uma série de políticas foi sinalizando a priorização da educação básica, do que são exemplos, além do novo fundo, o progressivo atendimento às etapas da educação básica pelos programas nacionais de alimentação escolar, livro didático, transporte escolar e dinheiro direto na escola. O Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação se enquadra também nesta linha de priorização à educação básica. (FARENZENA, 2010, p. 5).

Com o Decreto 6.094, os estados, municípios e Distrito Federal desempenham funções colaborativas com a União visando à mobilização social em prol da melhoria da qualidade da educação básica. A partir daí, cabe a cada ente federado aderir voluntariamente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação para receber o apoio financeiro e técnico do MEC.

3.3.2 O Plano de Ações Articuladas e o Planejamento da Educação Básica

No âmbito do PDE, insere-se o PAR, que veio como uma política de planejamento estratégico para os estados e os municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Somente após assinatura e adesão ao plano, a administração local é assessorada por uma equipe de especialistas, sob a orientação do MEC, buscando, por meio de um diagnóstico, avaliar a situação do ente federado.

O diagnóstico leva em consideração as dimensões: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e, infraestrutura física e recursos pedagógicos, de forma a detectar os aspectos que dizem respeito à qualidade da educação oferecida pelos Estados e Municípios.

O PAR se apresenta como instrumento de apoio para o alcance de objetivos propostos para a educação, tendo o PNE e o PDE como aliados para superar as desigualdades entre as regiões do Brasil. As informações regionais compartilhadas podem ser reconhecidas como processos únicos de planejamento educacional. É um programa que foi lançado como plano de cooperação entre municípios, estados e União, pelo Decreto nº 6.094 de 24 abril de 2007.

O PAR foi instituído como instrumento para auxiliar os entes federados no planejamento educacional, visando ao alcance das metas do PDE, mas sem ferir a autonomia. A estrutura do PAR se alicerça em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional, formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, práticas Pedagógicas e Avaliação e infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

De acordo com o Inep, Infraestrutura escolar é um:

1. Conjunto de recursos materiais e técnicos necessários ao bom funcionamento da escola. 2. Conjunto de instalações físicas e de recursos institucionais que dão suporte às atividades acadêmicas e ao bom funcionamento da Instituição. Divide-se em duas partes: infraestrutura acadêmica e infraestrutura administrativa, cada qual incluindo recursos físicos, humanos e tecnológicos. (MEC, Inep, cf. UFMG, 2003).

Com a execução desse Plano – PAR –, acontecem alterações substantivas na gestão educacional e escolar. Nitidamente percebemos um condicionamento de todas as transferências voluntárias da União aos estados e municípios.

Sousa (2010, p.83) observa que a “elaboração do PAR é estabelecida, segundo o MEC, para o cumprimento das 28 diretrizes do Compromisso e alcance das metas definidas por meio do Ideb”.

A proposta participativa do PAR ainda é muito tímida, e a falta de participação da sociedade civil é muito grande. Isso porque o sistema e as unidades escolares ainda resistem ao diálogo efetivo com a comunidade, a qual deveria também fazer parte da prestação de contas dos recursos descentralizados, mas isto ainda não é uma prática efetiva nos sistemas de ensino.

Nessa perspectiva, o PAR apenas tornou-se em instrumento de regulação entre os entes federados, em que a União é a responsável pelas ações financiáveis, ficando os estados e municípios à mercê de recursos federais para implementarem suas políticas educacionais.

O Decreto nº 6094/2007 apesar de estabelecer como voluntária a adesão dos estados e municípios, entendemos que a vinculação de recursos e assistência técnica ao compromisso configuram uma adesão impositiva, considerando que os entes federados necessitam de tais recursos e apoio.

Além disso, a proposta do PAR não foi discutida com a sociedade civil, apenas foi criada pelo Ministro Fernando Haddad juntamente com o empresariado em seu gabinete. Visivelmente percebemos que nessa política de Todos pela Educação, o Ideb foi lançado como forma de medir a qualidade do ensino.

Nesse sentido, Sousa (2011) enfatiza que:

Como instrumento de planejamento, o PAR homogeneiza a imensa e diversificada realidade educacional brasileira [...]. O planejamento da educação precisa estar legitimado em ampla participação dos atores envolvidos e considerar também variáveis intra e extraescolares que influenciam o processo educacional, como as condições socioeconômicas. (SOUSA, 2011, p. 10).

O PAR é considerado como mecanismo de intervenção do governo federal em todos os 5.563 municípios brasileiros que assinaram o Plano de Metas. “A adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local” (HADDAD, 2007, p. 24). Construído com definições operacionais dos municípios, estados, distrito federal e a União, o PAR traz como princípio a participação dos gestores, técnicos e educadores locais.

Um dos maiores problemas do PAR é ancorar-se no modelo de regime de colaboração e não respeitar a autonomia de cada ente federado, porque é a União que estabelece as metas a serem alcançadas (Compromisso de Metas Todos pela Educação) e os estados e municípios definem as ações a partir dos elementos financiados pelo MEC como destacam as Mendes e Gemaque (2011):

[...] o PAR, este se propõe a ser uma política a ser implantada pela via do regime de colaboração, porém parece traduzir-se em instrumento regulatório, por ser uma forma de regulação da própria relação entre as esferas governamentais. [...]. O que temos com o PAR é a manutenção de um federalismo não cooperativo com a ação coordenadora por parte da União, fato este que não se constitui em regime de colaboração e sim em uma atuação regulatória por parte da União das metas a serem cumpridas pelos entes subnacionais por meio do PAR. (MENDES; GEMAQUE, 2011, p. 303).

Isso posto, necessário se faz um planejamento estratégico por meio do PDE e do PAR no campo educacional para que haja as mudanças organizacionais e gerenciais capazes de provocar melhorias. Esse modelo de gestão atrai adeptos da abordagem gerencial, que consideraram o planejamento estratégico como a melhor e mais eficiente abordagem para contribuir com as instituições de ensino a enfrentarem os desafios atuais referentes à autonomia e a manutenção das finanças.

Vale ressaltar que o planejamento via PDE e PAR não se restringe apenas à dimensão técnica. Vai além disso, pois se constitui por elementos entrelaçados às decisões de abrangência social e política, os quais estão subordinados às interpretações oriundas do papel assumido pelo Estado.

O PAR traz uma proposta de planejamento estratégico nacional, que exige das secretarias de educação de cada ente federado a busca juntamente com o comitê local e equipe técnica a elaboração e execução de suas ações e subações. Em se tratando dos objetivos, o PAR abarca o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação; mobilização de recursos e de parcerias da sociedade em apoio ao trabalho dos estados, distrito federal e municípios em suas redes e escolas.

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 condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro. Em outras palavras, deve-se equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento, diferenciando-se apenas o caráter do apoio, de modo a garantir a ampliação da esfera de autonomia das escolas e das redes educacionais. (HADDAD, 2007, p. 40).

Quando o PAR possibilita caminhos para o planejamento estratégico rumo aos processos de gestão financeira e administrativa das instituições educacionais, torna-se importante na construção de políticas públicas, pois equaciona as demandas e os interesses além de garantir aportes de recursos. Planejar estrategicamente significa compreender tal ação como ferramenta gerencial que apresenta um diagnóstico da situação atual, a identificação da missão e valores, projeta uma pretensão futura, composta com objetivos estratégicos, que, por sua vez, são reduzidos a metas.

Com o PAR, temos uma aproximação maior com a União, por meio do MEC e das secretarias municipais de educação. Assim, estas assumem seus planejamentos, incluindo os projetos e os programas federais com maior comprometimento. Entretanto, muitos municípios reclamam da falta de discussão acerca da aplicabilidade do plano.

Em uma perspectiva de avaliação, o PAR apresenta possibilidades de efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados na concretização de ações que contribuam para melhorar a educação do Brasil. Todos os fundamentos da CF/88 estão ancorados no federalismo cooperativo que tem a intenção de “[...] equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independentes da região, estado ou cidade que habitam”. (ARAÚJO, 2010, p.755).

Na verdade, o que se busca com esse novo PDE é superar a visão fragmentada de educação que predominou na concepção e na execução de políticas durante muitos anos. Entretanto, transpor esse tipo de organização para educação significa dividir corresponsabilidades entre os entes federados para o desenvolvimento da educação pública brasileira.

Primeiramente, os problemas estruturais do PDE precisam ser resolvidos, como a reforma tributária e a regulação do regime de colaboração antes de partir para as ações focalizadas, respeitando-se o princípio da autonomia entre os entes federados e a não hierarquização da relação entre estes, como preconiza o verdadeiro regime de colaboração.

Entendemos que o PAR foi feito com o intuito de identificar quais as áreas prioritárias passíveis de ações, visando ainda ao fortalecimento do regime de colaboração na busca de um maior alcance e de impactos positivos na qualidade da educação básica. Somente um planejamento de longo prazo, com garantias efetivas de continuidade das ações estabelecidas, que permita um monitoramento, avaliação e controle pode criar as condições para alcançarmos a tão desejada educação de qualidade.

Portanto, o PAR não vai melhorar nunca enquanto o Ideb não melhorar os resultados das avaliações.

4. Plano de Ações Articuladas e o Planejamento da Educação do Município de Chapada dos Guimarães

Nesta seção, procedemos à análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Chapada dos Guimarães, com foco no planejamento e implementação das suas ações em atendimento ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Iniciamos o estudo com a caracterização e do cenário educacional do município no período pesquisado.

Em seguida, analisamos o documento “Síntese da Dimensão do PAR 2007-2017” e os recursos disponibilizados pelo FNDE para implementação dos programas educacionais decorrentes do PAR, com o objetivo de analisar as influências do Plano de Ações Articulada (PAR) no planejamento e implementação da política da educação básica do município de Chapada dos Guimarães.

Apresentamos também o quantitativo das ações planejadas da Síntese do PAR de cada ação desenvolvida no município como forma de compreendermos a sua autonomia no planejamento e implementação das políticas educacionais. A partir de uma dimensão sócio histórica do PAR, é que iremos compreender melhor o grande desafio da política educacional.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007),

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula [...] (DOURADO, 2007, p. 9).

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

Para esta análise, é importante a discussão sobre as categorias que envolvem o estudo da descentralização da gestão educacional, o regime de colaboração entre os entes federados, a autonomia dos municípios no planejamento e a implementação das políticas

educacionais. Nas lentes de Scaff (2006, p. 143), "[...] o incentivo a novos modelos de Gestão do Ensino Público, baseados em formas mais [...] descentralizadas da Administração".

Sabemos que os programas propostos no Plano de Ações Articuladas (PAR) para a gestão educacional, permitem assim uma reflexão crítica acerca dos resultados e do que deve ser redimensionado, excluído ou criado no campo das políticas públicas que dão ênfase à melhoria da qualidade da gestão educacional.

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

Com esse intuito, fazemos aqui uma exposição sobre o contexto de surgimento do PAR, a sua definição, a intenção de democratização a ele associada, a articulação das políticas públicas no PAR e, por fim, um olhar sobre a implementação do PAR no município de Chapada dos Guimarães.

4.1 O Plano de Ações Articuladas e a colaboração federativa

O marco referencial histórico para o surgimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) se processou na gestão do Governo Lula. Após reeleição, o presidente Lula, sob orientação do ministro da Educação Fernando Haddad, lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com o objetivo de reorientar a política pública de educação brasileira.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) integra no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que por sua vez consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional. Sua concepção é estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica para a construção de um sistema nacional de ensino.

Ao potencializar as políticas educacionais decorrentes do PDE, a União induziu intervenções por meio de acordos firmados com os demais entes federados, vislumbrando autonomia por parte desses. Com o PAR, o MEC propõe fortalecer as relações federativas, substituindo os tradicionais convênios de mini pacto, por compromissos formais com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A alternativa

atenuaria assimetrias, de modo a suprimir o caráter predatório e competitivo da Federação brasileira sob o signo da Constituição/1988 (ARAÚJO, 2010).

Conforme Dourado (2013, p. 766), a falta de autonomia financeira decorre do fato de a cooperação, como princípio constitucional não proporcionar meios de acesso à educação, “[...] não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade”.

O federalismo cooperativo, caracterizado pelo equilíbrio das tensões entre simetrias e assimetrias, cooperação e autonomia são comprometidos, porque prevalecem relações intergovernamentais verticalizadas no suposto regime de colaboração, que a política do PAR e do PDE visava fortalecer (ARAÚJO, 2010).

Conforme Abrucio (2010), na esfera política institucional, o federalismo tornou-se compartimentalizado, dificilmente entrelaçado e mais competitivo nas relações intergovernamentais, tornando-o conflituoso. Nessa perspectiva, para que o MEC atuasse promovendo a coordenação federativa na Educação Básica, seria necessário esforço comum para articular os entes federados, atribuindo-lhes mais autonomia. Também evidenciava que o papel de cada ente federativo deverá ser conformado e potencializado por um conjunto de responsabilidades e corresponsabilidades muito claramente definidas.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 por meio da regulamentação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e está assim identificado em sua ementa:

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (DECRETO nº 6.094, 2007).

Oliveira (2002) destaca que:

O regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas será indispensável para a constituição de fato de um sistema único que possa focalizar o atendimento aos mais necessitados, funcionando de maneira integrada e articulada. (OLIVEIRA, 2002, p. 129).

Nas palavras de Cury (2005),

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (CURY, 2005, p.19).

A estratégia de planejamento da política educacional do município fundamenta-se no diagnóstico da educação municipal com foco no alcance das metas e diretrizes do Compromisso Todos pela Educação, cujas metas são 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 e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação;

VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

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;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3o;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

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

Com o PAR, os municípios definem as necessidades e as prioridades da sua rede e passa a receber do Ministério da Educação, por meio do regime de colaboração, o apoio mediante ações de assistência técnica e financeira. A função do PAR, nesse sentido, é permitir os municípios diagnosticarem o quadro educacional em que se encontram (BRASIL, 2010, p. 08).

Portanto, o PAR “deve ser elaborado com responsabilidade, tendo em vista que seu objetivo principal é a busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série”. (BRASIL, 2011, p. 05).

Desse modo, os municípios que aderem ao Compromisso não devem se eximir da responsabilidade de atuar em regime de colaboração com a união, chamando a comunidade a participar desse importante instrumento do PDE que se configura como elemento de articulação e democratização da educação. “A proposta é que o PAR seja construído de forma a promover a participação ativa dos gestores e educadores locais, das famílias e da comunidade e, assim resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal”. (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 281).

Nesse sentido, a equipe responsável pelo processo de elaboração e monitoramento do PAR deve ser composta não só pelos representantes da Secretaria Municipal de Educação, mas também pelos sujeitos que representam a escola e a sociedade civil no município, o que implica caminhar rumo à gestão democrática na busca da qualidade educacional.

O princípio da gestão democrática, que está inscrito na Constituição Federal e na LDB, deve ser desenvolvido em todos os sistemas de ensino e escolas públicas do país. Ocorre, contudo, que, como não houve a normatização necessária dessa forma de gestão nos sistemas de ensino, ela vem sendo desenvolvida de diversas formas e a partir de diferentes denominações: gestão participativa, gestão compartilhada, etc. E é certo que, sob cada uma dessas denominações, comportamentos, atitudes e concepções diversas são colocados em prática.

A gestão democrática pode ser considerada como meio pelo qual todos os segmentos que compõem o processo educativo participam da definição dos rumos que a

escola deve imprimir à educação de maneira a efetivar essas decisões, num processo contínuo de avaliação de suas ações.

Uma das questões a serem enfrentadas na gestão democrática é o respeito e a abertura de espaço para o “pensar diferente”. É o pluralismo que se consolida como postura de “reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, através do debate e do conflito de ideias, o próprio processo democrático” (ARAÚJO, 2000 p. 134).

Observamos que a maior resistência encontrada a essa postura pluralista está, em grande parte, na consequente distribuição de poder que ela enseja. Nesse sentido, ratificando a ideia da necessidade de desconcentração do poder, Bobbio (2000 p.15) esclarece que “uma sociedade é tanto melhor governada, quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central”.

Segundo Araújo (2000), na gestão democrática,

a transparência afirma a dimensão política da escola. Sua existência pressupõe a construção de um espaço público vigoroso e aberto às diversidades de opiniões e concepções de mundo, contemplando a participação de todos que estão envolvidos com a escola (ARAÚJO, 2000 p.155).

Entendemos que a gestão democrática na educação é tarefa de todos, é a participação de todos que estão inseridos no processo educativo, de um trabalho em equipe para que se alcancem movimentos reais, atitudes coletivas.

A gestão democrática é contrária à concepção de autoritarismo, pois se expande para uma visão democrática, a fim de estimular os integrantes a terem a oportunidade de expressar suas habilidades e lideranças.

Medeiros (2003) entende que a gestão democrática da educação,

está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais; no planejamento; na tomada de decisões; na definição do uso de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações coletivas; nos momentos de avaliação da escola e da política educacional. Também a democratização do acesso e estratégias que garantam a permanência na escola, tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social dessa educação universalizada, são questões que estão relacionadas a esse debate. (MEDEIROS, 2003, p.61).

Dourado (2001) conceitua gestão democrática como:

[...] um processo de aprendizado 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. (DOURADO, 2001, p.79).

A gestão democrática é considerada como um dos mecanismos importantes “para se alcançar uma educação pública de qualidade, universal, como exercício e cidadania”. (MARQUES 2011, p. 4).

Dentro dessa perspectiva, a gestão democrática significa

[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática (CURY, 2007, p. 494).

Entretanto, percebemos que a gestão educacional democrática no contexto das políticas públicas não tem assumido um importante papel na articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino que perpassa as quatro dimensões que constituem o PAR.

De acordo com o guia de ações do PAR (BRASIL, 2011), essas dimensões estão classificadas em Gestão Educacional, Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Esse debate sobre a gestão democrática na escola tem sido polarizado de forma intensiva nas últimas décadas, sendo esta uma exigência da sociedade civil organizada que a visualiza como um dos caminhos para a descentralização do poder, por meio de práticas participativas que garantam uma organização articulada aos interesses coletivos, contribuindo para a melhor qualidade do ensino.

O que, por sua vez, faz emergirem discussões sobre a necessária ampliação do espaço público, por meio de processos e mecanismos que possibilitem a distribuição de poderes, por meio do qual os diversos segmentos possam decidir, questionar, e negociar os rumos da escola nas suas diversas instâncias. (ANDRADE, 2011, p. 298).

Em análise aos mais variados documentos que abordam o PAR, observamos ainda que a proposta de gestão democrática a que se associa o PAR não se restringe só à participação da comunidade nos processos das instituições escolares.

Democratizar, na proposta do PAR, implica promover por meio de repasse de recursos financeiros aos municípios e por meio de implementações de ações e programas, instituições com melhores infraestruturas que favoreçam condições adequadas de inclusão, acesso aos variados níveis de educação, ensino, aprendizagem e qualificação profissional a fim de transformar o panorama e os resultados negativos que dão indicativo da má qualidade da educação em nosso país.

Na Conferência Nacional da Educação (CONAE) de 2010, é possível perceber uma forte preocupação do Ministério da Educação em construir um Sistema Nacional Articulado de Educação, e poderíamos considerar assim, o Plano de Ações Articuladas (PAR), como um forte aliado se, de fato, essas políticas se concretizassem no campo educacional.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, mobilizou, em âmbito nacional, diferentes segmentos da sociedade em torno da discussão de diretrizes e estratégias, com vistas a consolidar “marcos para a construção de um novo Plano Nacional de Educação” (CONAE, 2010a, p. 14).

O tema central da CONAE 2010 – “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação” – em si já anuncia algumas de suas tarefas. Nos documentos da Conferência, os argumentos apregoam a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação, na perspectiva da inclusão, da igualdade e da diversidade, e apresentam a sistematização das propostas para políticas de Estado que expressem a efetivação do “direito social à educação com qualidade para todos” (CONAE, 2010a, p. 13, Item 8; CONAE, 2010b, p. 12). Destacam, também, a necessidade de que sejam garantidas as relações entre as políticas educacionais e outras políticas sociais.

A Conferência expressou a necessidade de uma maior articulação entre os Estados e municípios ampliando o compromisso e a responsabilidade por uma educação de qualidade e para todos e que esteja acima de interesses governamentais ou partidários, mas que represente o bem comum se estabelecendo como propostas de Estado, em que o seu movimento se faça via a redução das desigualdades e a maximização dos direitos sociais.

No cenário educacional brasileiro, marcado pela edição de planos educacionais, torna-se necessário empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático. Por sua vez, todas precisam se articular com uma política nacional para a educação, com vistas ao seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. A instituição do SNE é fundamental para assegurar meios e processos para a articulação das políticas sociais educação, saúde, assistência social, sustentabilidade socioambiental, economia solidária, trabalho e renda, entre outras - com vistas a assegurar os direitos humanos sociais, políticos e econômicos de cidadania a todos/as brasileiros/as. Ao eleger a qualidade como parâmetro de suas diretrizes, metas, estratégias e ações, o SNE deverá se articular ao PNE e aos demais planos decenais, entendidos como política de Estado (Brasil, MEC doc. Final da CONAE p.21).

Portanto, a construção de um sistema nacional de educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais.

Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e pelos órgãos de Estado (BRASIL, 2010, p. 21).

Com o PAR, os municípios assumem uma maior responsabilização pelo cumprimento das diretrizes pactuadas no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, entretanto, o planejamento e o financiamento das ações continuam centralizadas no governo federal.

A adesão ao PAR não se constitui adesão obrigatória aos demais programas e ações que o incorporam. Cabe ao município selecionar aquelas que melhor atendam às suas necessidades. A elaboração do PAR, nos municípios, deve seguir critérios e prazos determinados pelo Ministério da Educação, em seguida a sua adesão, institui-se o Comitê Local e o Comitê de Compromisso que além de atuarem conjuntamente com os membros da Secretaria Municipal de Educação no processo de elaboração e implementação das ações a serem executadas, devem ainda velar pelo controle, fiscalização e monitoramento dessas ações.

4.2 Caracterização do Município de Chapada dos Guimarães-MT

Chapada dos Guimarães localiza-se na Mesorregião Centro-sul do estado de Mato Grosso. A história do Município iniciou-se a partir da mesma origem garimpeira de Cuiabá, sendo povoada por bandeirante paulistas, índios e os seus descendentes.

Vindo a Cuiabá o primeiro Governador, Capitão General D. Antônio de Moura Tavares, em 1751, cuidou desde logo a estabelecer na zona da Chapada, um Aldeamento onde fossem recolhidos os índios das diversas nações ali existentes, intentando coibir desse modo as suas incursões predatórias contra os brancos colonizadores, atribuindo-lhe o nome de Santana da Chapada, cuja administração foi confiada ao Padre Jesuíta - Estevão, que consigo trouxe de São Paulo.

Em 1769, o povoado recebeu a denominação de Sant'Ana de Chapada dos Guimarães, denominação dado pelo Governador Luiz Pinto de Souza Coutinho. Em 1875, foi criado o Distrito de Paz com a denominação de Chapada dos Guimarães. A sua Emancipação deu-se pela Lei Estadual nº 701, de 15-12-1953, modificada pela Lei nº 370, de 31-07-1954, anexando em sua área o Distrito de Praia Rica, anteriormente pertencente ao Município de Rosário Oeste.

No plano sociocultural, destaca-se a atuação dos padres franciscanos que, desde 1944, administraram a paróquia ali existente, onde se dedicaram, também, ao ensino e à assistência social.

O município de Chapada dos Guimarães, que possui uma área de 6.250 km², foi considerado o maior município do mundo e possui vários pontos turísticos e uma vegetação típica de cerrado. Atualmente sua população estimada em 19.752 habitantes. Dada a sua situação, seu clima, excepcionais qualidades de suas terras e outros fatores, passou por um período de intensa atividade e desenvolvimento, não obstante a grande mutilação do seu território, para a criação dos diversos municípios, quais sejam: de Colíder, Nova Brasilândia, Paranatinga e Sinop.

Chapada dos Guimarães, no ano de 2008, apresentou um Produto Interno Bruto – PIB de R\$ 159.712,353 e um PIB per capita de R\$ 8.883,77. Além disso, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH nesse município é de 0,801 (IBGE, 2000). O Índice de Desenvolvimento Humano representa a medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros fatores para os diversos países do mundo.

Tais informações evidenciam a potencialidade econômica desse ente federativo, que já apresentou um IDH muito alto dentro do estado de Mato Grosso, mas que atualmente está classificado como médio. No entanto, a síntese estatística do IBGE Cidades (2017) destaca que as fontes externas não contribuem com a receita do município.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é composto pelas dimensões longevidade, educação e renda. Sua relação com o Ideb se verifica por duas dimensões: o "acesso ao conhecimento que é medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem"; e pelo "padrão de vida que é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente do município" (PNUD, 2010).

Segundo Cury (2002, p. 169), "[...] a distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e permanência na escola" constituindo um importante fator na oferta e melhoria da qualidade educacional.

Sabemos que a educação é um o elemento diferenciador para proporcionar crescimento e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, no município de Chapada dos Guimarães, conforme o IBGE (2010), a taxa de escolarização da população entre 6 e 14 anos de idade é de 95,7 %. Também foi possível verificar que o Ideb da rede pública municipal nos anos iniciais do ensino fundamental foi de 5,4 e dos anos finais foi de 4,6.

Nos quadros abaixo, apresentamos o Ideb e as metas projetadas para o Brasil, o estado de Mato Grosso e os Municípios.

Quadro 01 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: anos iniciais do Ensino Fundamental

	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Brasil	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8
Estadual	4,3	4,8	4,9	5,2	5,5	5,7
Municipal	4,0	4,4	4,7	4,9	5,3	5,6
Privada	5,9	6,2	6,3	6,7	7,1	7,3

Fonte: Inep (2017). Quadro elaborado pelo pesquisador.

Quadro 2 – Metas Projetadas para o IDEB

	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Brasil	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Estadual	3,6	3,9	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7
Municipal	3,2	3,6	4,0	4,3	4,6	4,8	5,2	5,4
Privada	6,0	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2	7,4	7,5

Fonte: Inep (2017). Quadro desenvolvido pelo pesquisador.

Quando analisamos em nível nacional a média dos resultados dos estudantes dos anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental, percebemos que em todos os anos o Ideb do município de Chapada dos Guimarães em que as metas ficaram acima do projetado pelo Inep.

Quadro 3 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Município de Chapada dos Guimarães

Chapada dos Guimarães	IDEB observado					
	2007	2009	2011	2013	2015	2017
	3,5	4,3	4,4	4,5	5,0	5,4
Chapada dos Guimarães	Metas projetada para o IDEB					
	2007	2009	2011	2013	2015	2017
	3,2	3,6	4,0	4,3	4,6	4,8

Fonte: Inep (2017). Quadro desenvolvido pelo presente pesquisador.

Quando as políticas foram implementadas a partir do PAR no município, percebemos que o Ideb tem avançado consideradamente, almejando nota 6,0, que é a meta nacional para 2021. A rede municipal de ensino de Chapada dos Guimarães alcançou a nota 5,4 no Ideb de 2017, superando a meta estabelecida que era de 4,8.

No período de 2007 a 2017, algumas escolas da rede municipal de ensino foram submetidas à avaliação implementada pelo MEC/Inep. No ano de 2007, participaram três escolas e todas elas ultrapassaram a meta projetada para o Ideb deste ano. É o que demonstramos no quadro abaixo:

Quadro 4 – Ideb das Escolas Municipais em 2007

Escolas	Ideb observado	Ideb projetado
01	3,8	3,5
02	3,0	2,6
03	4,2	3,2

Fonte: MEC/Inep/SME.

Em 2009 e 2011, o Ideb foi medida em cinco escolas da rede municipal e, novamente, as escolas superaram a meta projetada. Esclarecemos que foram submetidas à avaliação as mesmas escolas que participaram do Ideb no ano de 2007 e incluídas mais duas escolas.

Quadro 5 – Ideb das Escolas Municipais em 2009 e 2011

Escolas	2009		2011	
	Ideb observado	Ideb projetado	Ideb observado	Ideb projetado
01	4,3	3,8	4,9	4,2
02	3,8	3,0	4,3	3,4
03	4,3	4,4	5,1	4,8
04	3,6	3,5	4,0	3,9
05	3,0	2,9	3,5	3,3

Fonte: MEC/Inep/SME.

No ano de 2013, participaram da avaliação quatro escolas, sendo as três primeiras anteriores e acrescentada uma nova escola, aqui denominada de escola 06.

Quadro 6 – Ideb das Escolas Municipais em 2013

Escolas	Ideb observado	Ideb projetado
01	3,8	4,5
02	4,0	3,6
03	5,2	5,0
06	2,84	2,7

Fonte: MEC/Inep/SME.

Em 2015, foram submetidas à avaliação quatro escolas, conforme demonstramos no quadro abaixo:

Quadro 7 – Ideb das Escolas Municipais em 2015

Escolas	Ideb observado	Ideb projetado
01	4,6	4,8
02	4,9	3,9
03	4,7	5,3
05	4,4	3,8

Fonte: MEC/Inep/SME.

O Ideb, em 2017, foi medido em três escolas:

Quadro 8 – Ideb das Escolas Municipais em 2017

Escolas	Ideb observado	Ideb projetado
02	5,1	4,2
05	5,0	4,1
06	4,5	4,0

Fonte: MEC/Inep/SME.

Quando levantamos informações do Ideb do Município de Chapada dos Guimarães, identificamos que houve um aumento satisfatório nas notas entre 2007 a 2017, período em que o município conseguiu superar as metas projetadas. Entretanto, percebemos também que somente duas das sete escolas conseguiram atender aos requisitos necessários para ter o seu desempenho calculado e divulgado.

Observamos que os avanços na melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental, não foram garantia de aprendizagem em relação ao Ideb dos anos de 2007 até 2017. Mesmo a rede municipal atingindo a meta e crescendo no Ideb, não alcançou média 6.0 e, por isso, precisa melhorar para garantir mais aprendizado e com um fluxo escolar adequado.

O município utilizou os resultados das avaliações em larga escala e os índices por elas criados como única fonte para a análise do trabalho desenvolvido pelas escolas, considerando que os desempenhos satisfatórios obtidos não podem ser traduzidos como retrato fiel da qualidade das instituições.

Trata-se das chamadas avaliações externas, assim denominadas porque são definidas, organizadas e conduzidas por quem não se encontra no interior das escolas, de certa forma em contraposição com as avaliações internas, estas conduzidas por professores. Essas avaliações externas, tendo em conta sua abrangência, também são denominadas de avaliações em larga escala, ressaltando sua visibilidade e, em decorrência, sua face de política pública em educação.

As demais escolas municipais tiveram número insuficiente de participantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), impossibilitando a divulgação dos seus resultados ou simplesmente não atenderam os requisitos exigidos de acordo com o Saeb. Somente as instituições que participarem da aplicação censitária do Saeb e que cumprirem os critérios determinados tiveram seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

(Ideb) calculado. O indicador é divulgado a cada dois anos, combinando resultados do Saeb com os dados do censo escolar.

É importante esclarecer que o Saeb é um sistema composto por três avaliações externas que aplicadas em larga escala e tem como principal objetivo diagnosticar a qualidade da educação básica do Brasil. Segundo o Inep, a partir desse diagnóstico, as escolas podem formular ou reformular seu Projeto Político Pedagógico (PPP) visando à melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, sendo calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações realizadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Para Libâneo, Oliveira e Toshi (2005), avaliar é diferente de medir, no caso da educação, a avaliação educacional refere-se a determinados aspectos, que podem estar relacionados ao papel do professor, aos saberes e à concepção de educação. Atualmente o modelo de educação brasileira dispõe de avaliações educacionais tendo em vista a aplicação de provas, a medição de conhecimentos dos estudantes – cujo foco está no desempenho do aluno, ou seja, na sua aprendizagem e no seu rendimento –, e através dos resultados realizar um ranking entre as escolas, o que para estes autores é insuficiente para a avaliação dos alunos, isto porque outros componentes devem ser considerados no processo de avaliação, como as condições das escolas, formação de professores, etc.

Libâneo (2001) afirma que, para oferecer uma educação de qualidade, é preciso existir um ensino voltado para o desenvolvimento cognitivo, social e operacional. Desse modo, a qualidade da educação não estaria voltada para metas ou avaliação de larga escala. Há um leque de componentes importantes para promover a qualidade da educação a exemplo da formação de professor, melhores condições de trabalho e ensino, materiais didáticos, dentre outros.

Afonso (2008, p. 44) afirma que “a avaliação educacional deve visar, sobretudo, objetivos de desenvolvimento pessoal e coletivo, ou seja, deve estar prioritariamente ao serviço de projetos de natureza mais emancipatória do que regulatória”.

Para Dourado (2007), a qualidade da educação deve ser vista como algo polissêmico, ou seja, traz consigo vários discursos e significativos, destacando que, de acordo com a cúpula das Américas, existem múltiplas maneiras de “qualificar, avaliar e

precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania” (DOURADO, 2007, p.3).

Esse autor considera que:

A exigência contemporânea de melhoria da qualidade da educação tem levado os países e os sistemas educativos a reconhecerem a complexidade do fenômeno educacional e pensarem a questão da qualidade em sua complexidade, o que inclui reconhecer fatores externos e internos que afetam a aprendizagem das crianças, jovens e adultos. (DOURADO, 2007, p.16)

Percebemos que a qualidade é uma construção cultural, mas a forma como ela vem sendo vista é padronizada. A avaliação do sistema educacional brasileiro tem levado em consideração apenas os conhecimentos referentes à disciplina de português e matemática, e esses dados são insuficientes para determinar variantes e aspectos que afirmem se uma instituição é de qualidade ou não. Portanto, o Ideb além de não agregar o enfoque pedagógico, também não permite traçar metas de qualidade educacional, deixando de ser um importante condutor de política pública.

Ferreira e Bastos (2013, p. 06) esclarecem que o "PAR tornou-se uma política de planejamento com largas capacidades de articular sistemas educativos do país em torno de um instrumento único, cujo ritmo de execução e de acompanhamento segue o Ideb". Mesmo sabendo que o Ideb não é garantia da qualidade educacional e que está estagnado desde 2017, o MEC lançou o PDE como o salvador da pátria, para resolver as mazelas da educação.

Nesse sentido, Saviani (2007, p.1245), ao analisar a proposta do MEC, destaca que “Este índice que se constitui no recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir as metas [...]”, e que nesse viés o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE, pois ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com o PNE.

Na verdade, o que se percebe é uma educação que passa a ser entendida como um investimento em capital humano, que habilita as pessoas para competir pelos empregos disponíveis. O lema assumido é do aprender a aprender que passa a ser entendido como a necessidade da constante atualização exigida pela necessidade de ampliar a esfera da empregabilidade (SAVIANI, 2008).

De acordo com Saviani (1994),

O trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, a educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, a descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo. (SAVIANI, 1994, p.13)

A prefeitura de Chapada dos Guimarães, por meio da Secretaria Municipal de Educação, atende aproximadamente três mil e duzentos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, e vem apresentando um crescimento na qualidade de ensino a cada edição do Ideb, sempre ultrapassando as metas estabelecidas.

O quadro 8 demonstra que as metas do Ideb foram atingidas a partir da implantação do PAR no município e mesmo com o empenho dos professores, as avaliações externas não dão conta de garantir a qualidade que se busca na educação. De forma geral, o PAR a partir de 2007 no município de Chapada do Guimarães pode ser considerado como um período demarcado pela precariedade nas informações e que seus resultados não poderiam influenciar positivamente na qualidade educacional do município.

Constatamos que o PAR ainda não fez os investimentos necessários na infraestrutura das escolas municipais que se encontram bastante precárias. Temos como exemplos espaços insuficientes e impróprios utilizados como bibliotecas, os acervos se encontravam desatualizados e com materiais insuficientes em quantidade e em qualidade, portanto, não demonstravam capacidades para contribuir com a tão almejada qualidade da educação do município.

Observamos que as ações e subações são enunciadas por meio de texto padrão, ou seja, para cada diagnóstico realizado, o próprio formulário aponta a ação a ser desenvolvida pelo município, o que evidencia a indução do governo federal aos municípios.

Identificamos também que nos formulários já vinham determinados quais os quesitos que deveriam ser avaliados de acordo com os indicadores propostos, não dando margens para a inclusão de necessidades específicas de cada escola.

Visivelmente, percebemos que, em relação ao Ideb, as escolas municipais vêm melhorando gradativamente suas notas. Esses resultados fazem com que os professores, que estão preocupados com a melhoria do ensino, busquem cada vez mais desempenhar seu papel com excelência para que essa melhoria aconteça.

Os desafios no ensino público e as dificuldades encontradas em relação às práticas diárias das escolas são muitas, mas o município conseguiu melhorar o Ideb com as ações do PAR possibilitando, assim, avanços significativos na educação básica do município de Chapada dos Guimarães.

4.3 A implementação do Plano de Ações Articuladas no Município de Chapada dos Guimarães

Sabemos que a educação é um direito fundamental que pode possibilitar não somente no desenvolvimento de um país, mas também de cada indivíduo. Por meio da educação, garantimos nosso desenvolvimento social, econômico e cultural.

O PAR de Chapada dos Guimarães apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para as quatro diretrizes, ou dimensões: 1.gestão educacional; 2.formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3.práticas pedagógicas e de avaliação, e 4.infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Todas as dimensões acima foram contempladas pela política educacional do Município, uma vez que as dimensões acompanham as áreas, os indicadores e as subações. Para cada dimensão do PAR, são desenvolvidas as subações que, dependendo dos itens, as escolas, os professores, os gestores e indiretamente os estudantes são envolvidos.

O PAR, no município de Chapada dos Guimarães, auxiliou no planejamento de ações e problemas na rede de ensino, com a implementação de ações voltadas para os anos iniciais do ensino fundamental series iniciais e, em especial, para a educação infantil, por entender ser um programa que possibilita custear despesas como: manutenção, desenvolvimento, cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil, dando importante avanço dentro da política educacional.

Após a adesão ao PAR, mediante a assinatura do Termo de Compromisso dos programas a serem executados, denominado Termo de cooperação Técnica de Nº 13.616 celebrado pelo MEC e a prefeitura Municipal, assinado em 14 de maio de 2007, o município de Chapada dos Guimarães, por meio de uma convocação feita pelo assessor pedagógico estadual, conforme ata datada em 05 de agosto do ano de 2010, constituiu o

Comitê do PAR, que tem como atribuição a elaboração do regimento interno do comitê do PAR. O comitê é composto por: 1 representante de SME (secretário municipal), 1 técnico da SME, 2 professores da rede municipal (urbana e rural) e 1 representante do conselho tutelar.

Para que o município receba o auxílio técnico e financeiro do MEC, inicialmente deve aderir, de forma voluntária, ao Plano de Metas Todos pela Educação, assinando o Termo de Compromisso pela melhoria da qualidade educacional. Nesse sentido, o município pesquisado assinou o Termo e solicitou ao gestor educacional local que elaborasse um planejamento para o cumprimento do compromisso, por achar de suma importância para o planejamento da educação.

Conforme o Decreto nº 6094 de 2007 cabe ao município:

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

O Comitê local reuniu-se em uma terceira reunião do ano de 2012, na qual foram discutidos assuntos referentes ao planejamento das ações e subações decorrentes do PAR 2011/2014. Seguindo orientações de uma técnica da Seduc, esse Comitê replanejou as ações para que possam ser executadas.

Destacamos que, das ações planejadas pelo município, nem todas foram executadas, algumas encontram-se em execução, como a construção de duas quadras de esportes cobertas e aquisição de brinquedos didáticos.

Não há prazo para elaboração do PAR, entretanto, os programas do MEC/FNDE trabalham com um cronograma de atendimento definido. A demora na finalização do PAR pode retardar a assistência técnica e financeira de programas do MEC/FNDE. Vendo a necessidade de execução das ações e subações e de acordo com as informações oferecidas pelo técnico da SME, as ações precisam ser replanejadas a cada dois anos, uma vez que o município não conseguiu executar as ações do PAR no mesmo ano de sua programação. Por causa das constantes reprogramações do PAR do município de Chapada dos Guimarães, as ações do ano de 2014 foram executadas somente no ano de 2019.

É importante ressaltar que, antes da constituição do Comitê, foram realizadas apenas duas reuniões, uma em 25 de agosto de 2010, momento em que se discutiu sobre

a elaboração do documento para orientar a aplicação voluntária dos instrumentos oferecidos aos municípios para a elaboração do PAR 2011-2014, contendo orientações sobre todos os aspectos importantes e os principais procedimentos para o trabalho a ser realizado, sendo apresentado o guia prático das Ações do PAR municipal. Nesse documento, estão os programas disponibilizados pelo Ministério da Educação e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC e que podem ser solicitados pelos municípios em seus respectivos planos, além de subações com execução pelo próprio município.

Após a elaboração do documento interno do PAR, marcou-se outra reunião em 15 de setembro de 2010 para a discussão e a aprovação deste documento. Na verdade, o referido documento trata-se da composição dos membros da equipe local, composta pelas pessoas que elaboram, implementam e monitoram a execução do PAR, enquanto o comitê local fica encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. É necessário registrar o compromisso de cada membro que faz parte do comitê, dando suporte na execução das ações que foram contempladas no PAR.

É imprescindível fazer o registro em uma lista mestra de forma a facilitar a gestão de todos os documentos internos relacionados ao PAR, bem como reunir a coletividade para discutir as normas que disciplinarão a conduta do PAR.

No período de 2010 a 2017 ocorreram diversas reuniões da equipe técnica do PAR para realizarem o diagnóstico do Município, tendo em vista a compreensão do contexto da educacional local. Esse processo, além de mapear a situação da educação no município, também identificou as dificuldades que o município apresentava na elaboração do planejamento de sua política educacional.

A partir do diagnóstico, o comitê local percebeu dificuldades na elaboração do PAR, desde o levantamento de dados educacionais abrangendo as quatro dimensões. O principal objetivo do PAR, segundo os documentos oficiais, é o aprendizado do aluno e a maior eficiência no trabalho desenvolvido nas escolas, conforme as quatro dimensões, que se complementam e podem contribuir qualitativamente para a aprendizagem dos alunos. Esse objetivo necessita de muito investimento, não só de recursos financeiros, mas técnico também, pois os profissionais precisam ser qualificados e valorizados para a realização de tal trabalho.

Além disso, a assistência técnica do governo federal nem sempre se viabiliza adequadamente. Na implantação do PAR, por exemplo, foi necessária a assistência técnica para a aprendizagem do manuseio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (Simec), módulo PAR, mas ela não foi disponibilizada imediatamente, e o município deparou-se com lentidão no cadastro das ações do PAR, devido ao desconhecimento do sistema; não houve uma orientação quanto ao cadastro das ações, dificultando assim a inserção de dados para os técnicos locais; faltou monitoramento e manuseio do sistema e controle da educação com orientações quanto ao cadastro das ações planejadas no município.

Ainda constatamos que o município de Chapada dos Guimarães teve dificuldades para efetivar a contrapartida nas ações previstas no PAR. Há uma carência em providenciar espaço físico e recursos humanos qualificados para implementar os programas. A SME tem dificuldades em assessorar esses profissionais e de ampliar os espaços físicos nas escolas, condição essencial para implementação adequada de alguns programas.

Verificamos que, na reunião realizada em 12 de setembro de 2012, conforme lavrado em ata, um dos membros do Comitê informou aos demais que as ações e subações existentes precisam ser executadas e que o município precisa registrar todas elas, inclusive as ações do MEC. Por exemplo, reformas de adequações das escolas para análises do MEC.

Também evidenciamos, por meio da Ata do dia 12 de setembro de 2012, que havia ação sobre a necessidade de qualificação para os professores em relação à educação inclusiva. Além de verificar a demanda de alunos com transtornos e alguma deficiência matriculado na rede municipal.

O percurso de uma criança ou adolescente com deficiência em cada escola será pensado a partir de um conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucional e continuamente, denominado Atendimento Educacional Especializado (AEE). Essas crianças precisam de laudos médicos comprobatórios de sua deficiência para serem cadastradas no Censo Escolar para que sejam garantidas a elas os direitos das pessoas com deficiências.

Diante das ações evidenciadas, o Comitê local organizou-se e distribuíram-se as ações entre eles para serem executadas da seguinte maneira:

Provinha Brasil – executar e visitar as escolas;

Acompanhar o acervo e catalogar os livros infantis das escolas municipais;
 Esclarecer sobre o PAR nas escolas do município;
 Adquirir brinquedos didáticos;
 Promover pregão para as escolas comprarem instrumentos de fanfarra utilizando o dinheiro do convênio fanfarras, rádio;
 Divulgar um guia educacional e EJA;
 Criar o Conselho Escolar;
 Criar um Polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB);
 Orientar sobre o Plano Político Pedagógico e Regimento interno nas escolas municipais;
 Adquirir materiais esportivos;
 Listar os servidores que trabalham na secretaria de educação do município com formação e funções;
 Elaborar critérios para a gestão democrática e divulgar nas escolas do município;
 Qualificar a equipe pedagógica para abordagem infantil, abandono e evasão escolar;
 Implantar salas de recursos multifuncionais;
 Elaborar um Conselho interno da merenda escolar;
 Adquirir mobiliário para as escolas municipais;
 Arrumar parte elétrica das escolas. (SME, PAR, MEC e FNDE).

Observamos também que, na reunião ocorrida em 13 de maio de 2013, o coordenador e técnico responsável pelo PAR fez uma exposição sobre o Simec aos demais membros do Comitê, enfatizando a necessidade deste ser alimentado com informações atualizadas acerca das ações do PAR no município. Além disso, apresentou os programas e projetos da educação, o Pro-Infância, e a construção de duas escolas, ambas na zona rural, e insistiu que mais ações que precisam ser implementadas nas quatro escolas e na única creche existente no município.

Percebemos, por meio das Atas lavradas pelo comitê local, que a equipe local não estava entendendo muito bem o programa e nem a respeito das ações e subações relacionadas ao PAR. Observamos que, no ano de 2013, exclusivamente no mês de maio houve uma sequência de reuniões para decidir as subações que seriam implantadas pelo PAR.

Essa equipe local foi formada desde adesão do município (2007) no PAR. Foram surgindo questionamentos acerca do Ideb das escolas municipais e dos recursos financeiros vindos do governo federal. Diante de tudo isso, o técnico responsável pelo PAR, em 30 de setembro de 2013, fez uma reunião para apresentar o PAR para todos. É interessante ressaltar que a equipe local elabora, implementa e monitora as ações e subações enquanto o comitê local mobiliza a sociedade para acompanhamento das metas de evolução do Ideb.

A equipe local composta pelo o técnico da SME, secretário de educação, assessora pedagógica, coordenadora da merenda escolar, professores e diretores das

escolas urbanas. O secretário de educação fez a escolha dos membros da equipe local por meio de sugestões feita pelo técnico da SME.

Segundo o técnico da SME, a equipe local tem a atribuição de acompanhar a execução das subações e zelar pelo bom andamento do programa, destacando que a maioria das subações precisam ser executadas urgentemente.

Muitas subações do PAR foram alteradas pelo o Comitê local por entenderem que dentre as prioridades das escolas não estaria a criação do Polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB), e sim a construção de refeitórios, cozinhas e mais salas de aula, formação de professores para a educação inclusiva, a aquisição de materiais pedagógicos, transporte escolar, como também decidiram por excluir as subações do EJA e do Polo da UAB, de modo a concentrar as ações naquilo que contribuiria para melhorar o Ideb do município.

De acordo com o depoimento do técnico, ocorre a permanência de velhos problemas, como o caráter centralizador, normativo e tecnocrático nos processos de planejamento da educação.

Em relação ao Comitê, me sinto sozinho. O Comitê deixa a desejar, não desempenha bem o seu papel, não realizam reuniões frequentes. O Comitê anterior, antes de eu assumir como técnico na SME, registrava em atas pouquíssimas reuniões. É muita coisa só pra mim. Estou cansado de ouvir meus colegas aqui da Secretaria dizer que o PAR é responsabilidade minha. Acho isso um absurdo! As pessoas da educação não acreditar nelas, achar que a sua participação não seja importante. É mais fácil deixar o outro fazer. No caso aqui, sou eu. Percebo que o atual Comitê local tem boas sugestões, mas não se envolvem como deveria no processo. O desafio é grande e espero que o Comitê seja mais atuante, para eu não acabar me desgastando sozinho. (Entrevista – Técnico da SME).

Evidenciamos, com o depoimento do técnico, que o Comitê que deveria acompanhar a execução do PAR municipal não é atuante. A falta desse acompanhamento compromete a implantação do PAR e traz prejuízos nas ações e subações planejadas, além de dar margem as possíveis falhas no regime de colaboração quanto a uma execução satisfatória para o município. Quando se tem transparência das ações do poder público, essas fragilidades políticas não acontecem em âmbito local. É oportuno dizer que a responsabilidade não seja somente do poder público, mas de todos para o fortalecimento do controle social na gestão das políticas públicas.

Segundo Camini (2009),

Mesmo que o PAR tenha sido amplamente divulgado como um mecanismo de promoção e concretização de um regime de colaboração entre os entes federados, esse movimento, entretanto, precisa ser compreendido no contexto das relações federativas conflitivas e não resolvidas, envolvendo diferentes aspectos que envolvam a organização e o funcionamento da gestão pública nas suas instâncias municipais, estaduais e federal” (CAMINI, 2009, p.60).

Observamos que as Atas do PAR do dia 13 e 14 de maio de 2013 do município de Chapada dos Guimarães demonstram várias alterações, em que foram reprogramadas diversas subações para o ano de 2014, como as reformas e ampliações das escolas. O técnico responsável pelo PAR está atualizando as subações e inserindo os dados no sistema Simec para análise do MEC.

Na reunião que ocorreu no dia 9 do mês de dezembro de 2013, a equipe técnica da Secretaria de Educação do Município de Chapada dos Guimarães (SME), equipe da Seduc do Município de Cuiabá juntamente com o chefe do departamento de Programas e Projetos Educacionais e o Secretário Municipal de Educação deliberaram sobre o assessoramento do PAR e Programas Educacionais - PDE Interativo, PDDE Água na Escola, Programa Mais Educação, Pronacampo, Proinfância, Programa Mais Cultura - do Governo Federal.

Os sujeitos responsáveis pela elaboração do PAR no município apontaram que o curto período de tempo para fazer o diagnóstico e a falta de apoio do MEC prejudicou a implantação das ações do PAR, porque havia muitos programas do governo federal que demandavam tempo e existiam poucos envolvidos nesse processo, mas havia a possibilidade de o município fazer seu planejamento de acordo com demandas educacionais. Atualmente, existe um técnico geral da Secretaria de Estado de Educação (Seduc), que faz todo o assessoramento do PAR em Chapada dos Guimarães.

Por meio da entrevista com o técnico da Secretaria Municipal de Educação, realizada no dia 11 de outubro de 2019, verificamos que são muitos os fatores de influenciaram a implantação do PAR no Município, uma delas era o alto índice de reprovação e evasão escolar.

Segundo o técnico, essa realidade mudou

Com a assinatura do Termo de Cooperação Técnica, assinado em 2008 entre o MEC e o nosso município, a fim de promover ações e atividades que contribuíram para o processo de desenvolvimento educacional, visando a melhoria do IDEB, sobretudo em todas as escolas municipais, pois o índice de evasão e reprovação escolar em Chapada era muito acentuado. Com a implantação do PAR mudou bastante. Somos sabedores que a evasão e reprovação aparecem no cenário educacional como um problema significativo,

pois suas consequências levam também um problema social. As leis garantem o direito à educação, porém, nós, enquanto profissionais, devemos promover ações para mudar essa situação. (Entrevista- Técnico da SME).

O Comitê aguarda os recursos do Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE), PDE Interativo, vindo do governo federal que são executados pelas próprias escolas por meio dos conselhos escolares.

Alguns projetos não puderam ser executados no município, por este ter menos de cem mil habitantes, e pelo fato de a maioria das escolas estar com sua documentação irregulares.

O técnico demonstrou preocupação com o funcionamento do PAR, pois muitas das ações que foram planejadas pelo Comitê local e que deveriam ser implementadas em 2014 não foram executadas, e tiveram de ser reprogramadas.

Nas palavras do técnico, isso fica evidente:

Para os municípios que elaboraram o PAR, tem o privilégio de receberem recursos através do Termo de Compromisso. Em relação às transferências obrigatórias do MEC aos entes federados, como a da merenda escolar, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Programa Dinheiro Direto na Escola, o repasse é direto, feito com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Porém no caso de reprogramações de ações e subações no PAR isso acontece porque o recebimento de recursos depende de orçamento do governo federal (Entrevista –Técnico da SME).

Ressaltamos que a adesão do PAR, na maioria das vezes, pode ocorrer sem um esclarecimento da intencionalidade da política, como pode ser visto no relato a seguir:

Não houve nenhuma discussão coletiva com alguma equipe do MEC para refletir sobre adesão do PAR. Também não discutiu com a Secretaria Municipal de Educação (SME) e muito menos com a comunidade civil. A adesão foi uma coisa muito interna e rápida. (Entrevista – Técnico da SME).

O depoimento supracitado demonstra que adesão ao PAR aconteceu sem nenhum preparo por parte do gestor do município e que no contexto local foi marcado pela ausência de uma ampla discussão coletiva das políticas públicas que envolve o PAR. A falta de entendimento veio do desconhecimento e da falta de clareza sobre o que seriam os princípios do programa, seus indicadores, ações e subações. Em relação à exigência de participação de os processos educativos foi constatado que poucas pessoas tiveram envolvimento no “diagnóstico” e na inclusão das informações no SIMEC. Desse modo,

entendemos que, na execução das etapas de trabalho, não houve um processo participativo, mas ações isoladas de determinadas pessoas indicadas para tal tarefa.

Os diversos programas desenvolvidos pelo PAR de 2007 a 2017, abaixo listados, demonstram que o município elaborou suas ações confiando exclusivamente nos recursos do governo Federal. Observamos que a maioria dos programas desenvolvidos por meio do PAR já integravam o conjunto de políticas para a educação básica implementadas pelo MEC e financiadas pelo FNDE.

- O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1955 e desde então contribui para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos;
- O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE foi criado 1995 e, desde então, ajuda em muito as escolas a executar esse recurso, pois, consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos.

Em 2007:

- Caminho da Escola;
- PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) Programa criado em 1985 pelo governo federal que consiste na distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos das escolas públicas de ensino fundamental de todo o país;
- O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo).

Em 2011:

- Rede Física da Educação Básica - Aditivo Proinfância.

Em 2012 à 2014:

- Apoio a Creches – Brasil Carinhoso.

Em 2012:

- Programa Formação pela Escola.

Em 2013:

- Ventilador de parede - modelo 1 - 50-55 cm de diâmetro. Esta ação está sendo finalizada atualmente. Também em 2013 aquisição de conjunto aluno / CJA-04 (para alunos com altura entre 1,33m e 1,59m) e conjunto professor / CJP-01.

Em 2014:

- Implantação de Adequação a Estruturas Esportivas e Infraestrutura Escolar - PAR mobiliário;
- Adquirir, por meio de assistência financeira do FNDE/MEC, Brinquedos Didáticos para as escolas de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino. Esta ação está sendo reprogramada a cada ano, pois falta comprometimento dos gestores em finalizar a ação.

Em 2016:

- Ônibus Escolar com 01 (uma) área reservada (box) para cadeira de rodas através da Emenda Parlamentar. Este está em análise pelo FNDE; porém o Ônibus Rural Escolar ORE 3 (ônibus rural escolar grande) foi recebido no final de 2016.

Os recursos recebidos do governo Federal foram aplicados em todas as dimensões do PAR: Gestão Educacional; Formação de Professores, dos Profissionais de serviço e apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e de avaliação, Infraestrutura física e recursos Pedagógicos.

A gestão da educação foi muito discutida nos anos de 1980 e ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988 com a valorização da gestão democrática (BRASIL, 1988, Art. 206, VI). Mesmo com a previsão legal da participação da sociedade civil na elaboração do PAR estabelecida pelo Decreto 6.094, podemos perceber que, em Chapada dos Guimarães, a gestão democrática na elaboração do PAR não se materializa pelo fato de a elaboração do diagnóstico e do planejamento ter sido realizada sem a participação da sociedade civil, posto que a escolha dos membros do comitê local se deu por indicação do secretário de educação da SME.

Com isso, verificamos que o conhecimento sobre as ações pertinentes ao PAR fica circunscrito aos membros da equipe responsável por sua elaboração, alguns dos quais deveriam monitorar mais de perto a execução de cada ação do PAR.

De acordo com as orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município na etapa de diagnóstico, na coleta de informações e no seu detalhamento deverão ser obtidos a partir da discussão conjunta entre os membros da equipe técnica local, cuja composição deverá contemplar a presença dos seguintes segmentos: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver).

O município pode ainda convidar outros segmentos que considerar importantes para integrarem essa equipe, como, por exemplo, um técnico da secretaria de planejamento da prefeitura municipal, um representante da rede estadual de educação etc. Observamos que, na formação da equipe local, os membros foram indicados e não houve uma gestão democrática.

Compreendemos que a gestão democrática vai além do seu aspecto conceitual. Não se trata apenas de uma concepção de sociedade que prima pela democracia como princípio fundamental, mas do entendimento de que a democratização da gestão é condição estruturante para a qualidade e efetividade da educação, na medida em que possibilita que a escola crie vínculos com a comunidade onde está inserida, conferindo sentido a uma proposta pedagógica.

Paro (2005, p. 162) argumenta sobre os entraves na implantação da gestão democrática “se pretendemos agir na escola, como de resto em qualquer instância na sociedade com vistas a transformação social, não podemos acreditar que estejam já presentes condições ideais que só poderão existir como decorrência dessa transformação”.

Libâneo (2006) enfatiza que por meio dos:

[...] objetivos sociopolíticos da ação dos educadores voltados para as lutas pela transformação social e da ação da própria escola de promover a apropriação do saber para a instrumentação científica e cultural da população, é possível não só resistir às formas conservadoras de organização e gestão como também adotar formas alternativas, criativas, que contribuam para uma escola democrática a serviço da formação de cidadãos críticos e participativos e da transformação das relações sociais presentes. (LIBÂNEO, 2006, p. 328)

A ação da gestão democrático-participativa abre o canal para participação da comunidade, assim a escola deixa de ser uma redoma, um lugar fechado e separado da realidade e passa a acontecer como uma comunidade educativa, interagindo substancialmente com a sociedade civil.

Gadotti e Romão (1999, p. 16) também afirmam que a participação influencia na democratização da gestão e na melhoria da qualidade de ensino.

Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer com mais profundidade os que nela estudam e trabalham, intensificar seu envolvimento com ela e, assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida. (GADOTTI; ROMÃO, 1999, p. 16)

Abrucio (2005) compartilha da visão de que a descentralização trouxe muitos avanços e possui potencialidade para “democratizar e republicanizar o poder local”, porém ressalta que diversos municípios, por conta da sobrevivência de uma cultura política oligárquica, estão ainda muito distantes de uma relação democrática, dificultando a associação entre descentralização e democracia. Embora Abrucio aposte na descentralização, reconhece que esse caminho não leva necessariamente à democracia. Para tanto, advoga a necessidade de reformar as “instituições políticas subnacionais, além de uma mudança na postura da sociedade em relação aos governantes” (ABRUCIO, 2005, p.49).

O município de Chapada dos Guimarães teve dificuldades com a implantação do PAR pela falta de preparo das pessoas que faziam parte do planejamento e projetos da Secretaria Municipal de Educação. Percebemos claramente a falta de membros na realização do diagnóstico conforme depoimento do técnico responsável pelo PAR.

Observamos que o Município aderiu ao plano por causa dos recursos financeiros, uma vez, que estes possibilitam contemplar iniciativas de gestão, formação, práticas pedagógicas e infraestrutura escolar. Sabemos que a não participação do município no PAR implicaria ficar impossibilitado de firmar apoio financeiro com o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE/MEC.

O Município de Chapada dos Guimarães ainda continua dependente dos recursos financeiros dos programas provenientes do governo federal, tendo a prefeitura como executora desses recursos. Na prática as escolas sobrevivem com os recursos que são geridos pela própria escola através dos programas advindos do PDE. Os recursos

financeiros do PAR não são divulgados nas escolas e isso dificulta muito o entendimento dos funcionários das escolas em relação ao PAR. Portanto, com esse grau de dependência é impossível acontecer gestão democrática.

Esse grau de dependência do município em relação aos recursos financeiros e a desarticulação do próprio sistema demonstram as fragilidades do PAR desde a sua base, sendo impossível ter uma educação de qualidade para todos.

No processo de elaboração do PAR em Chapada dos Guimarães, houve algumas dificuldades vivenciadas por técnicos da gestão educacional. A assistência técnica do MEC/FNDE e da Seduc ao Plano de Ações Articuladas deveria auxiliar na execução e garantir o monitoramento do plano, porém, essa assistência técnica deixou a desejar, principalmente no manuseio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Não houve nenhuma orientação quanto ao cadastro das ações, o que trouxe muitas dificuldades em seu planejamento, orientações estas que ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso. O Plano de Ações Articuladas (PAR) tornou-se condições para o recebimento de transferências voluntárias do MEC/FNDE por meio do Termo de Compromisso Todos Pela Educação.

Salientamos ainda que, com os programas do PAR, o município de Chapada dos Guimarães, teve possibilidades de fazer seu planejamento voltado para as ações educacionais que visem à melhoria da qualidade da educação, uma vez que o município tem a possibilidade de planejar as ações em atendimento às suas demandas educacionais, mas sua autonomia para implementação é relativizada de acordo com os interesses do governo federal manifestado por meio dos recursos que são disponibilizados pelo MEC.

As ações desenvolvidas no município foram:

- Formação continuada de língua portuguesa e matemática pelo Gestar II – Programa de Gestão e Aprendizagem;
- Especialização em matemática e cidadania pela a UAB;
- Especialização em alfabetização e letramento pela a UAB;
- Pró-letramento;
- Formação para a diversidade;
- Formação continuada e aperfeiçoamento para professores da educação infantil.

4.4 As implicações do Plano de Ações Articuladas para o planejamento da educação básica

A rede municipal de ensino de Chapada dos Guimarães atende crianças da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental. Atualmente, tem um total de 17 escolas municipais, sendo seis localizadas na zona urbana, incluindo a creche e o Centro Municipal Educacional Infantil (CMEI) e onze localizadas na zona rural. Essas escolas, principalmente, zona rural, muitas delas funcionam de maneira multisseriada, por não ter quantidade suficiente de alunos matriculados em cada turma. O número de estudantes em toda rede municipal está em torno de três mil e duzentos alunos de acordo com o último Censo Escolar anual. O município possui 91 professores efetivos e 60 professores com contratos temporários, perfazendo um total de 151 professores formados em diversos cursos superiores, com exceção de apenas um professor efetivo que cursou o magistério.

Todas as escolas municipais foram beneficiadas com os Programas do PAR. As escolas urbanas estão localizadas em bairros estratégicos para atendimento da clientela, já as escolas da zona rural estão localizadas em comunidades onde há pais de alunos que moram e trabalham no campo.

São grandes as dificuldades encontradas pelas crianças das áreas rurais, que buscam adquirir conhecimento, além de conviver e ampliar suas relações sociais por causa das estradas em péssimas condições. Essas crianças acordam muito cedo para tomarem o ônibus e percorrerem longos trechos de estradas em péssimas condições para chegarem à escola. Além disso, deparam-se com uma estrutura precária dos prédios escolares, muitos deles sem iluminação e circulação de ar adequadas, faltam carteiras e outros materiais pedagógicos, dentre outros problemas.

Segundo Morgado (2004, p.9), “emerge como desígnio estruturante da evolução do sistema educativo a questão da qualidade”. Fator que, para muitas escolas, torna-se difícil. A escola deve buscar forças e meios para proporcionar uma educação com excelência, o gestor e a sua equipe devem identificar meios viáveis para a melhoria da qualidade de ensino, oferecendo um ambiente que auxilie no processo de ensino-aprendizagem.

Sabemos que, em muitas situações, o termo comprometimento com educação não fica bem específico para todos que fazem parte da comunidade escolar, o gestor deve desenvolver um ambiente que ofereça condições para que o estudante e o corpo docente

desenvolvam-se intelectualmente. A qualidade de ensino pode ser relacionada também com o ambiente físico tendo em vista que um espaço físico adequado auxiliará no processo de aprendizagem tanto dos docentes quanto dos alunos.

Em decorrência do PAR, o município buscou, dentro da dimensão Gestão Educacional, estabelecer a gestão democrática por meio das seguintes ações:

- Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE);
- Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME);
- Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE);
- 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;
- Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);
- Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);
- Existência e atuação do Comitê Local de Compromisso. (Área -1/FNDE).

Alguns aspectos da Gestão Educacional ainda exigem atenção, tais como: o índice de reprovação dos educandos, abandono escolar, pais distantes do estabelecimento de ensino, práticas pedagógicas do contexto dos educandos, diálogo entre os envolvidos, ausência de vínculo com a comunidade escolar e segmento da sociedade.

No que se refere à dimensão Formação Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escola, o município desenvolveu suas ações tendo em vista a necessidade de atendimento a demanda de estudantes matriculados na rede municipal. Para tanto, foram implementadas as seguintes ações:

- Formação inicial de professores da educação básica;
- Formação continuada de professores da educação básica;

- Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas;
- Formação de professores da educação básica para o cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08;
- Formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar. (Guia de Tecnologias Educacionais 2008/MEC).

As 17 escolas foram envolvidas nas formações citadas, com palestras e oficinas com temas variados abordando todo um contexto educacional. Os cursos foram ministrados pela SME em parceria com o Cefapro, Seduc e entidades ligadas à educação nos períodos de 2012, 2013 e 2014.

Também houve formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar através do Programa Formação pela Escola pelo FNDE, além das parcerias com outras instituições de ensino com práticas pedagógicas e de avaliação a fim de melhorar a qualidade da educação do Município de Chapada dos Guimarães.

Nas lentes de Nóvoa:

A formação não se constrói por acumulação (de cursos, de conhecimentos ou de técnicas), mas sim através de um trabalho de reflexividade crítica sobre as práticas e de (re)construção permanente de uma identidade pessoal. Por isso é tão importante investir na pessoa e dar um estatuto ao saber da experiência. [...] A formação deve estimular uma perspectiva crítico-reflexiva, que forneça aos professores os meios de um pensamento autônomo e que facilite as dinâmicas de autoformação participada. Estar em formação implica um investimento pessoal, um trabalho livre e criativo sobre os percursos e os projetos próprios, com vista à construção de uma identidade, que é também uma identidade profissional (1995, p. 25).

Corroborando com esse pensamento Bolzan, Isaias e Maciel afirmam:

a formação de professores pressupõe a organização de um processo contínuo e sistemático que considere as exigências sociais, psicológicas, pessoais, contextuais e profissionais como parte do desenvolvimento profissional docente. Trata-se de um processo caracterizado por tensões e aprendizagens em contextos desconhecidos, nos quais os formadores buscam manter coerência profissional. Para que isso ocorra, necessitam reconhecer seu inacabamento, ou seja, precisam conscientizar-se de que são sujeitos em permanente evolução e desenvolvimento, pois só assim construirão sua identidade profissional. Não se trata, pois, de um processo simples, linear, que possa ser contemplado exclusivamente por um currículo acadêmico centrado em teorias e técnicas (2013, p.53).

Quanto à dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação, o município demonstrou a preocupação com um planejamento educacional voltado para a qualidade do ensino do município, conforme pode se constatar pelas ações implementadas:

- Organização da rede de ensino;
- Organização das Práticas Pedagógicas;
- Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem. (MEC/ FNDE, 2007).

A SME promoveu o desenvolvimento das ações referente a dimensão de práticas pedagógicas e avaliação com todas as escolas municipais tanto rural quanto a urbana. Nos anos de 2012 até 2014 a Secretaria Municipal de Educação (SME), entendeu que estas formações seriam importantes para os profissionais da educação e para o município.

Em relação à organização da rede de ensino, o conteúdo abordado foi a organização e estrutura de ensino, níveis e modalidades de ensino. Na organização de práticas pedagógicas, os conteúdos foram práticas de ensino, didática do movimento corporal e principalmente atividades lúdicas. E por último, avaliação da aprendizagem dos alunos, em que se observou os conteúdos abordados, o desempenho do aluno, o planejamento de atividades e sequência didática.

O planejamento, a execução, a avaliação de uma proposta pedagógica de qualidade exige fundamentação teórica que responda à problemática escolar, levando em consideração o desempenho, influência, dinamismo e liderança em todo processo educacional. Assim, a avaliação deve promover a mudança, de modo a possibilitar a elaboração de programas de intervenção que atendam às necessidades diagnosticadas.

Muitas escolas do município pesquisado apresentam sérios problemas na sua infraestrutura física, mesmo assim, os professores são receptivos a inovações metodológicas, com ações pedagógicas contextualizadas, com dinamismo e motivação aos educandos, harmonizando-se, todo o desequilíbrio da estrutura e funcionamento do estabelecimento de ensino, principalmente no que diz respeito ao processo educacional.

A infraestrutura é uma das dimensões da qualidade utilizadas no PAR. A escola deve oferecer espaços que apresentem um nível mínimo adequado de conforto e estrutura. É possível afirmar que um espaço educativo com infraestrutura adequada é um dos aspectos importantes para o bom desenvolvimento dos processos ensino-aprendizagem.

De acordo com o Inep, Infraestrutura escolar é um:

1. Conjunto de recursos materiais e técnicos necessários ao bom funcionamento da escola. 2. Conjunto de instalações físicas e de recursos institucionais que dão suporte às atividades acadêmicas e ao bom funcionamento da Instituição. Divide-se em duas partes: infraestrutura acadêmica e infraestrutura administrativa, cada qual incluindo recursos físicos, humanos e tecnológicos. (MEC, Inep, cf. UFMG, 2003).

Os padrões mínimos nacionais de infraestrutura, atribuindo maior especificidade ao tema e tratando dentre os objetivos e metas estabelecidos aspectos a serem considerados como espaço, iluminação, ventilação, segurança e temperatura ambiente, espaços para esporte, recreação, biblioteca, adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais, informática e equipamentos multimídia.

No que diz respeito à dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos:

- Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação;
- Condição da infraestrutura física existente da Secretaria Municipal de Educação;
- Condições de mobiliário e equipamentos da Secretaria Municipal de Educação;
- Condições da rede física escolar existente;
- Uso de tecnologias;
- Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais. (MEC/FNDE).

O grau de dependência do município de Chapada dos Guimarães em relação aos recursos federais é grande. Ainda não possui uma secretaria de educação com sede própria, funcionando em prédios alugados ou cedidos pela prefeitura muitas vezes apresentando estrutura precária. Nunca recebeu nenhum recurso do governo federal para instalar ou organizar sua infraestrutura física. Os equipamentos e mobiliários da SME não são suficientes para atender a todas as demandas do município. Todas essas demandas fragilizam a gestão democrática, comprometem a qualidade do ensino e criam dúvidas em relação à satisfação do Ideb apresentado.

As receitas dos municípios são compostas por recursos arrecadados pela prefeitura e governos estadual e federal. Quanto menos receita própria (Tributária), mais

dependente a cidade é dos repasses. Essa dependência dos municípios em receber recursos de outras esferas de governo está ancorada na municipalização excessiva do Brasil.

A relação entre as transferências intergovernamentais e o esforço fiscal dos municípios pode ser expressa, resumidamente, nas palavras de Cóssio (1995):

A lógica da relação transferências/esforço de arrecadação baseia-se na preferência dos administradores dos níveis inferiores de governo em financiar a provisão de bens públicos locais com recursos de terceiros (neste caso, através de transferências federais), e não na extração de recursos tributários de suas comunidades. A elevação da pressão tributária gera custos políticos que inexistem no caso do financiamento não-tributário (CÓSSIO, 1995, p. 79).

Nesse último aspecto, a maioria dos impostos recebidos pelos estados federados e municípios são repassados à União para que, então, possa ser redistribuído (de volta), proporcionalmente, para os estados e municípios. Assim,

[...] o federalismo, entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, é um conceito político mais antigo e mais amplo que a ideia de federalismo fiscal. Nessa expressão, o adjetivo fiscal restringe o federalismo de que estamos falando. O termo federalismo desacompanhado do adjetivo, diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas. (MENDES, 2004, p.422).

As condições físicas das escolas do município não são boas, quando faz alguma reforma ou manutenção é feita através do PDDE e de recursos próprios oriundos da prefeitura ou empresas da cidade. Foram solicitadas a construção de quadras para cinco escolas da zona rural, reformas de seis escolas rurais, construção do polo da UAB, ampliação de uma escola da zona urbana, como parte das subações planejadas no município de Chapada dos Guimarães.

Em pleno século 21, as escolas do município de Chapada dos Guimarães não fazem uso de tecnologia e não possuem laboratório de informática com exceção de seis escolas. Quanto aos recursos pedagógicos, as bibliotecas das escolas não têm acervo de livros suficiente, ou seja, no mínimo um título para cada aluno matriculado e não atende todas as etapas de ensino ofertadas pelas escolas. As 17 escolas receberam, por meio do termo de compromisso FNDE/MEC, os mobiliários para professores e alunos.

Com parte da política de implementação do PAR, Chapada dos Guimarães foi contemplada com algumas ações do Proinfância, como, a construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), que atualmente atende aproximadamente setenta crianças em período integral, além de adquirir os mobiliários e equipamentos adequados para seu funcionamento.

O Proinfância é um Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução número 6 de 24 de abril de 2007. É uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

O Programa Proinfância atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação abaixo descrito:

- Construção de creches e pré-escolas, por meio da assistência técnica e financeira do FNDE com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;
- Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil. Tais como: mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

O principal objetivo do Proinfância é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Conforme explica Cruz (2009), a assistência financeira dada ao Proinfância compreende a assistência voluntária. Significa, pois, transferência de recursos financeiros e outros, sem que as ações estejam prescritas na legislação, geralmente envolvendo a assinatura de convênios. Com isso, o governo federal condiciona os entes federados às políticas elaboradas pelo MEC, as quais aderem de forma submissa. Essa submissão do município aos recursos financeiros prova sua condição de dependência do governo federal na execução das suas políticas públicas.

Como observa Ramos (2011), a descentralização é necessária para a implementação de programas em áreas de competência de outros entes federados, assim

como a busca de cooperação entre as esferas. Contudo, a implementação é carregada de desafios, pois envolve duas dimensões distintas: a central e local. Logo, é preciso fazer convergir interesses no que diz respeito à implementação e à destinação de recursos, tanto para o governo federal quanto para o que o autor nomeia de subnacionais. Ainda há um complicador: “as próprias motivações e interesses dos diversos atores locais, são dinâmicas e podem modificar-se bruscamente ao longo do processo de implementação, uma vez que a alternância de poder é uma possibilidade, pode significar uma completa alteração nos quadros”. (RAMOS, 2011, p.157).

Percebemos que as contribuições do PAR na infraestrutura física das escolas municipais de Chapada dos Guimarães por meio do termo de compromisso não aconteceram em sua totalidade, apenas reparos emergenciais.

Com os recursos provenientes do PAR, o município foi contemplado com mobiliários escolares (conjunto/aluno e conjunto/professor), e os ventiladores e brinquedos didáticos estão em processo de compra atualmente.

A aquisição de ventiladores para escolas é uma ação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que tem por objetivo a melhoria das condições térmicas dos ambientes escolares no país. É uma das alternativas propostas para instalação de equipamentos que visam a amenizar o desconforto térmico e garantir qualidade e conforto para estudantes e professores nas salas de aula, contribuindo para a permanência dos alunos nas escolas da rede pública de educação básica. A ideia central da ação baseia-se na prerrogativa do governo federal de poder realizar um único processo de compra sem efetivar qualquer contrato, disponibilizando o registro de preços obtido por meio de pregão eletrônico.

Esse instrumento, que pode ser usado também por estados e municípios interessados, garante maior transparência ao processo de compra, ganho de escala e padronização nacional do produto, graças à parceria com o Inmetro, que verifica o cumprimento das especificações determinadas no pregão eletrônico. Os municípios, estados e Distrito Federal podem adquirir esses equipamentos com recursos próprios ou de outras fontes, por meio de adesão à ata de registro de preços, fruto do pregão eletrônico, realizado pelo FNDE.

A aquisição de brinquedos didáticos para as escolas de educação infantil da rede municipal de ensino vem sendo reprogramada a cada ano. Claramente percebemos a falta de um maior comprometimento dos gestores em finalizar esta ação, por entender que já tem recursos disponíveis para isso. Percebemos também, nas visitas às escolas do

município de Chapada dos Guimarães, a falta de materiais didáticos e problemas estruturais e falta de manutenção em toda a parte elétrica, hidráulica e na pintura dos prédios.

Seguindo as principais estratégias neoliberais, verifica-se a transferência, cada vez maior, da responsabilidade e dos deveres legais do poder público à sociedade, o que resulta em uma perigosa privatização do papel do Estado, encontrando nas escolas públicas um território favorável e subserviente à consolidação dessa prática.

Freire (1996, p. 19) posiciona-se permanentemente crítico à malvadez neoliberal, à sua cínica ideologia fatalista e imobilizante, à sua recusa inflexível ao sonho e à insistência no convencimento de que nada se pode fazer "contra a realidade social que, de histórica e cultural, passa a ser ou a virar 'quase natural'."

Não podemos negar que a implementação do PAR tem procurado promover uma articulação entre, União os municípios, no entanto o regime de colaboração ainda demonstra fragilidades em seu processo de implementação. Na verdade, o PAR em Chapada dos Guimarães teve vários programas do MEC que se efetivaram no município a partir da elaboração desse documento (PAR), entre eles podemos citar: Proinfo, Escola Acessível, Mais Educação, PDE – Escola, Sala de Recursos Multifuncionais, Proinfância, Quadra coberta, Pro-Letramento, entre outros. Boa parte dos investimentos propostos pelo PDE estão direcionados por meio do PAR.

Nesse sentido, coloca Abrúcio (2010) que:

[...] a conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: pois quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas. (ABRÚCIO, 2010, p.47).

A compra de um ônibus escolar com área reservada (box) para cadeira de rodas por meio da Emenda Parlamentar encontra-se em análise pelo FNDE, porém, o ônibus rural escolar chegou no município somente no final de 2016.

Percebemos que muitas foram as ações planejadas. Entretanto poucas executadas, as escolas em sua grande maioria apresentam graves problemas em sua estrutura física, como: telhado, parte elétrica e hidráulica. As 17 escolas do município apresentam uma precariedade muito grande, muitas delas precisando urgentemente de

reparos por parte da prefeitura, que espera pelos recursos do governo federal por meio dos vários programas implantados no município. Além disso, o município precisa dar a sua contrapartida nas ações do PAR para que seja sanado os problemas emergenciais das escolas, o que não se verificou, ficando sempre no aguardo de recursos federais, o que inviabiliza, portanto, a implementação das ações planejadas.

Sabemos que uso das novas tecnologias como recursos didáticos contribuem para o enriquecimento e complementação dos materiais didáticos. Aos docentes, permitem ampliar as formas de socialização do saber, gerando a necessidade de renovação metodológica de acordo com as linguagens que atualmente são muito mais utilizadas, aos educandos, favorece a integração ao desenvolvimento tecnológico. Entretanto, são poucas escolas que ainda possuem laboratórios de informática. Somente 7 escolas municipais possuem laboratório de informática, as demais (10) não possuem, negando assim o acesso a novas tecnologias.

Quando se tem uma educação de qualidade, percebemos claramente que essa qualidade depende de vários fatores, sendo um deles a infraestrutura do ambiente escolar. O desempenho e a aprendizagem dos estudantes são melhores quando as escolas são seguras, confortáveis, acessíveis, estimulante, convidativas e principalmente limpas. Entretanto, muitas escolas municipais não apresentam esse perfil, porque na maioria das vezes os materiais de limpeza não são suficientes, materiais didáticos escassos, ambientes sujos (paredes e carteiras riscadas), banheiros com odores desagradáveis e entupidos, dentre outros problemas.

4.5 O Financiamento da Política Educacional no Plano de Ações Articuladas

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

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

transferências voluntárias, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR). (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p.23).

Da mesma forma, o PAR pode ser um meio que facilita o controle do repasse financeiro da União para os municípios e a transparência nos gastos com a educação, que será feita pelo Simec e controlado pelo FNDE, com um maior controle da União no aspecto financeiro e maior apoio técnico para implantação dos programas que visavam a melhoria da qualidade educacional.

Precisamos lembrar que boa parte dessas ações do PAR, nesses últimos anos, tornaram-se grandes negociatas políticas. Prefeitos, deputados e senadores usando as mídias locais para ganhar grande público e dizer que as ações foram elaboradas por eles e não por uma equipe – no caso do PAR é um Comitê formado por diversos representantes (pais, professores, diretores, secretários escolares) não ligados aos governos -, tomam para si os méritos e ganham os holofotes para se manterem no poder.

O financiamento da educação é um caso emblemático, pois os entes federados atuam na mesma direção, embora com responsabilidades e capacidades de financiamento diferenciadas (Inciso IX do art. 24 da Constituição Federal de 1988). Quanto a isso, Oliveira (2010, p.9) pertinentemente alerta para o fato de que, na estrutura do federalismo nos moldes brasileiros, 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”.

Affonso (1995, p.39) ajuda a situar a discussão sobre federalismo e financiamento da educação ao esclarecer que “a federação é uma forma de organização territorial do poder, fundada na articulação do poder central com os poderes regional e local e materializada em um conjunto complexo de alianças por meio dos fundos públicos”.

O financiamento de ações aos entes federativos locais é tratado no Art. 8º, § 2º do Decreto nº 6.094/2007, que define o Ideb e a capacidade financeira de estados e municípios como indicadores para a priorização do recebimento de apoio (BRASIL, 2007a).

Já a Resolução nº 29/2007 do CD/FNDE estabelece os critérios, parâmetros e procedimentos quanto à operacionalização da assistência financeira no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, condicionando o apoio financeiro aos entes locais

que assumissem o compromisso para com as 28 metas estabelecidas no Compromisso (BRASIL, 2007).

No quadro abaixo, apresentamos a aplicação dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período de 2009 até 2016, momento que o município passou a contar com os recursos do PAR:

Quadro 9 – Aplicação dos Recursos oriundos do FNDE

Ano	Ações	Valor
2009	Aquisição de ônibus – Caminho da Escola	215.325,00
2010	Rede física da educação básica – aditivo PROINFANCIA e aquisição de ônibus – Caminho da Escola	811.626,75
2011	Aditivo- Proinfância e Rede Física	601.746,75
2012	Apoio a Creches – Brasil Carinhoso, Equipamentos do Proinfância -mobiário	61.683,87
2013	Apoio a creches – Brasil Carinhoso	103.547,11
2014	Apoio a Creches – Brasil Carinhoso, Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares e Infraestrutura – PAR mobiliário	535.677,33
2016	Suplementação de apoio as creches e Pronacampo – Aquisição de 2 ônibus escolares	419.915,60
	Total de recursos	2.749.522,41

Fonte: FNDE. Quadro elaborado pelo pesquisador.

Com os recursos provenientes do PAR, o município desenvolveu, no período de 2011-2016, as ações abaixo relacionadas:

Quadro 10 – Ações desenvolvidas com recursos do PAR

Ano	Ações	Valor
2007	Adesão ao PAR	
2011	Rede física da educação básica – aditivo PROINFANCIA	601.746,75
2012	Apoio a Creches – Brasil Carinhoso	117.175, 51
2013	Apoio a Creches – Brasil Carinhoso	103.547,11
2013	Aquisição de Conjunto aluno/CJA-04 (para alunos com altura entre 1,33m e 1,59m) e Conjunto professor/CJP-01 e ventiladores de parede – modelo 1- 50 – 55 cm de diâmetro.	272.696,00
2014	Apoio a Creches – Brasil Carinhoso	59.424,80
2014	Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	203.556,53
2014	Infraestrutura – PAR mobiliário	272.696,00
2016	Aquisição de dois ônibus escolares	230.210,00
	Total de recursos implementados no PAR	1.861.052,70

Fonte: Síntese do PAR 2011-2016. Quadro elaborado pelo pesquisador.

Em relação aos recursos do FNDE, os municípios sabem que é o órgão responsável pela execução da maioria das ações e programas da educação básica do país, como a alimentação e o transporte escolar, além de atuar também na educação profissional e tecnológica e no ensino superior. Sabe também que esse recurso é uma força muito grande para o município.

O quadro acima demonstra que os recursos destinados aos programas educacionais, no período de 2011 a 2016, para Chapada dos Guimarães, foram superiores aos gastos com os programas contemplados pelo PAR. O técnico responsável pelo PAR na SME acredita que essa diferença seja por causa das burocracias do próprio Simec para que seja liberado os recursos para a execução dos programas de acordo com os projetos feitos pela prefeitura na área da educação.

Destacamos que os recursos do FNDE são repassados pelo governo federal desde o ano 2009 para a execução das ações do PAR, mas que somente a partir do ano de 2011 as ações planejadas começaram ser executadas. O executor local deve indicar as despesas realizadas, de acordo com as categorias e tipologia de gastos e informar os dados relativos ao alcance dos objetivos do programa. Depois de fazer os registros, deve enviar sua prestação de contas ao FNDE.

Segundo o depoimento do técnico da SME,

Acredito que esses recursos não vieram a mais, o que se faz necessário é a execução das ações do PAR que ainda não foram executadas até o momento, porque as prestações de contas dos repasses efetuados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é toda feita por meio de Termos de Compromisso pactuados a partir de 2011 no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), e são feitas via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec). Está lançado no portal de transparência do governo federal- site do FNDE. (Entrevista – Técnico da SME).

Sobre o PAR em Chapada dos Guimarães, percebemos que as receitas existentes precisam estar assentadas em programas muito bem articulados baseados no pressuposto de que problemas relativos à qualidade da educação não demandam somente de recursos financeiros, mas de planejamento e gestão, mantendo-se assim as assimetrias na capacidade de provimento das políticas educacionais.

Acreditamos que o PAR na sua essência seja o instrumento de articulação do governo federal com os municípios e seria o elemento norteador para traçar os demais programas e ações no município com apoio técnico e /ou financeiro da União. Porém, na prática o PAR não consegue ser o precursor das ações implantadas pela União, devido à falta da gestão democrática em todos os setores do sistema educacional.

Cury (2011, p.41) ressalta, ainda, que “a lógica da concentração de recursos na União e a distribuição dos deveres educacionais entre estados e municípios precisam ser enfrentadas definitivamente se queremos instaurar um Regime de Colaboração efetivo e duradouro.”

Entendemos que as políticas sociais deveriam atender as necessidades sociais da população. Contudo, o PAR, assim como outras políticas educacionais que emergem no contexto neoliberal articulam-se aos interesses econômicos. Tem como foco central atender aos interesses econômicos e não as necessidades sociais dos indivíduos.

A política educacional não tem uma conceituação definitiva, pois “[...] como processo, ela se revela em cada época histórica, em cada contexto, em cada momento dado da organização dos seres humanos” (MARTINS, 1993, p.08). Em Chapada dos Guimarães, essa política exerce papel específico, mas é flexível, no sentido de que pode transformar-se de acordo com o contexto em que está inserida. O PAR é visto pelas escolas como mais um programa para captar recursos do governo federal.

Dessa forma, mesmo com um discurso de propor uma gestão democrática, na verdade a participação não é uma participação que atenda aos interesses da classe

trabalhadora e, dessa forma, não se articula a uma democracia substantiva. Uma democracia em que os sujeitos participam de forma ativa, para que seus interesses sejam atendidos e que possibilite a redistribuição da riqueza e, conseqüentemente, o poder econômico para todos, destruindo os alicerces da estrutura social posta.

A proposta do PAR enquanto política educacional, dentro do bojo das políticas sociais, dentro de uma organização política democrática, de um país federativo e que traz um discurso de democratização, na verdade pelas análises da proposta em documento, não atinge o cerne das questões sociais.

O formato que assumiu o PAR pela adesão feita pelo município de Chapada dos Guimarães não corresponde às orientações oficiais. Segundo os sujeitos que estavam na secretaria no momento em que a política é apresentada, o PAR foi incorporado às políticas voltadas para a educação no município com quase nenhuma discussão.

O município, ao aderir ao plano, aderiu a uma proposta previamente formulada, sem a participação de sujeitos envolvidos com o processo educativo municipal, que conhecem a realidade, necessidade e anseios do município e que portanto, deveriam ter garantidas as condições de formular e desenvolver propostas que atendam a interesses econômicos e sociais da população Chapadense.

Desse modo, podemos inferir que, no Município de Chapada dos Guimarães, a adesão ao PAR não se deu por meio de um processo de descentralização no sentido de democratização. Esse processo se deu pela formação de um “consenso utópico e indica a presença de uma representação cultural hegemônica, segundo a qual a noção de democracia passaria a estar diretamente vinculada à noção de descentralização, trazendo implícita a ideia de autonomia dos atores sociais”. (MARTINS, 2003, p. 111). Ou seja, os atores envolvidos no processo além de serem em número muito reduzido não planejaram, de fato, ações educacionais de interesse do município, pois a autonomia desses sujeitos não foi respeitada e o que ocorreu, na verdade, foi um processo de desconcentração.

Considerações Finais

Por atuar como professor na rede municipal de educação básica de Chapada dos Guimarães, entendemos a importância que o PAR tem para o planejamento educacional em âmbito local conforme as suas demandas educacionais.

A implementação do Plano de Ações Articuladas significaria um grande avanço para o planejamento da educação de Chapada dos Guimarães, com foco na melhoria da qualidade da educação básica, se tivesse contado com a devida orientação e assessoramento técnico-financeiro dos responsáveis por sua implementação no município, uma vez que sua implantação não depende somente da mobilização e vontade política, mas também de mecanismos e instrumentos de acompanhamento e avaliação das diversas ações a serem desenvolvidas.

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Educação seria a responsável pela coordenação do processo de implantação e consolidação do PAR, na figura do dirigente municipal de educação. Além dela, desempenharia também um papel essencial nessas funções o Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação e a sociedade civil organizada.

Sabemos que, apesar de todo o investimento na política educacional no Brasil, há um cenário com histórico latente de intensas desigualdades sociais, com índices de sucessos abaixo do esperado no desenvolvimento da educação traduzida pelo Ideb, instrumento de avaliação que não é capaz de garantir a qualidade educacional que tanto almejamos.

Acrescente-se a isso o fato de que a adesão dos municípios ao PAR ocorrer em uma condição de extrema dependência dos recursos provenientes dos programas desenvolvidos pelo governo federal, o que acaba por enfraquecer a relação entre os entes federados e o processo de descentralização das políticas públicas educacionais.

Além disso, o PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instrumentalizado pelo PAR imprimiu um viés economicista às políticas públicas de educação de acordo com as diretrizes do ideário neoliberal, suplantando o Plano Nacional de Educação pois inviabilizou o alcance das metas nele estabelecidas.

Podemos afirmar que o PAR é um mecanismo regulatório do governo e que tem como fundamentos características próprias da lógica neoliberal e da teoria do capital

humano, sendo compreendido como uma ferramenta de gestão balizada no gerencialismo. O PAR como instrumento de planejamento, pode levar à reflexão das dificuldades encontradas pelo município nas suas especificidades regionais, mas não tem contribuído para a mudança no planejamento educacional em âmbito local.

Na materialização do PAR é necessário que primeiramente aconteça a democracia, sendo uma mola propulsora que funciona como um sistema de pesos e contrapesos que interessa ao conjunto da sociedade independentemente de partidos, corporações ou ideologia. Nenhum governo pode funcionar sem fiscalização. Entretanto, mesmo que a democracia esteja no campo ideológico, ela não tem forças suficientes para se consolidar, portanto, pode-se dizer que a dinâmica das políticas educacionais é antidemocrática, por isso, a dificuldade na construção da gestão democrática/participativa, sendo considerada por muitos como utopia. Isso porque a luta pela democratização da educação configura-se como a batalha contra o próprio sistema capitalista que é desigual, hierárquico e competitivo, características distantes de uma sociedade realmente democrática.

Ressaltamos, ainda, que a autonomia do município precisa ser conquistada com participação política dos diferentes atores (diretores, professores, coordenadores e comunidade) envolvidos na construção das políticas educacionais.

Ao analisar as influências do Plano de Ações Articulada (PAR) no planejamento e implementação da política da educação básica do município de Chapada dos Guimarães, identificamos - o avanço na implementação do PAR em Chapada dos Guimarães está preso à democratização do acesso às informações e aos recursos federais para sua sobrevivência, por não haver arrecadação municipal suficiente para atender às demandas locais. Não é possível afirmar neste momento que o PAR tenha como resultado direto a melhoria da qualidade da educação pública. Essa análise somente poderá ser feita em longo prazo, já que os resultados de uma ação política, sobretudo na área educacional, não surgem de forma imediata.

Enfim, as análises tecidas a partir da consulta aos documentos orientadores e a entrevista realizada, permitiram-nos o encaminhamento para algumas considerações possíveis, contudo, entendemos que outras tantas problematizações e apreciações poderão surgir como consequência da implementação e materialização do PAR no município de Chapada dos Guimarães.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Centro de Estudos Konrad –Adenauer, São Paulo, n. 1, 1999.

ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n° 24, jun., 2005

ALVES José Matias. Organização, gestão e projeto educativo das escolas. Porto Edições Asa, 1992

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. Caderno de Pesquisa. São Paulo, v.38, n.135, p. 779-796, set./dec. 2008.

AFFONSO, Rui. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Alvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFONSO, A. J. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE). Porto Alegre, v. 26, n. 1, p.13-30, jan-abr. 2020. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19678/11464>

ALMEIDA, L. F. R. de. Corrosões da Cidadania. Lutas Sociais. São Paulo, n.1, p. 61-79, 1996.

ALMEIDA, M.H.T de. Recentralização a Federação? Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n.24, p.29-40, jun.2005.

ANDERY, M. A. et al. Para compreender a ciência: uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Garamound, 2007.

ANDRADE, Maria Edgleuma de. Gestão democrática na escola Pública. In: GOMES, Alfredo Macedo (Org.). Políticas públicas e gestão da Educação. Campinas/SP: Mercado das Letras, 2011.

ARAÚJO, Gilda. C. Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2019.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set., 2002b.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: Santos Júnior, Orlando Alves dos et al. (Org.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Fase, 2001. p. 38-44.

AZEVEDO, J. L. *Educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BAIA HORTA, J. S. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (coord.) *Filosofia da educação brasileira*. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, 2006b. p. 41-70.

BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1998.

BARROSO, J.; PINHAL, J. (Org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri, 1996.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 232 p. [[Links](#)]

BODGAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. *A investigação qualitativa em educação*. Porto/Portugal: Porto Editora, 1994.

BOLZAN, D. P. V.; ISAIA, S. M. A.; MACIEL, A. M. R. título. ENDIPE, 2013. Disponível em

<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/viewFile/7817/7550>

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010.

_____. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

_____. Decreto nº 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 e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007b.

_____. Ministério da Educação. CONAE 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.

_____. Ministério da Educação. O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007d.

_____. Ministério da Educação. Resolução nº 47, de 20 de setembro de 2007. Alterar a Resolução CD/FNDE nº 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, no exercício de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, 21 set. 2007b.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Dispõe do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2001.

_____. MEC. SEA. Documento Referência da Conferência Nacional da Educação. Brasília: MEC/Secretaria Executiva Adjunta, 2009a.

_____. Ministério da Educação. Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Brasília: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. Documento final da CONAE. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: Acesso em: nov. 2019.

_____. Ministério da Educação. PDE. Metas e ações do PAR. Formação de professores da educação básica. Brasília: MEC, 2007.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2007. Disponível em: Acesso em 18 nov. 2019.

BRESSER PEREIRA, L.C. Estado e subdesenvolvimento industrializado. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (org.). O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-48.

_____. Estado e subdesenvolvimento industrializado. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

_____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de cultura e política, nº 45, p. 49-96, 1998.

CABRAL NETO, Antônio; Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. O público e o privado. Fortaleza, 2005.

CAMINI, L. A Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. 294f.

CAMINI, L. Política e gestão educacional brasileira: uma análise do plano de desenvolvimento da educação/plano de metas compromisso todos pela educação (2007-2009). São Paulo: Outras Expressões, 2013.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Política de educação à distância: uma estratégia de formação continuada de professores. Natal: EDUFRRN, 2005.

CÉZAR, Maria Aparecida Rodrigues da Silva. O Plano de Ações Articuladas no processo de definição e execução de políticas educacionais no âmbito do município: um estudo de caso em Serrinha-BA. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, 2015.

COSTA, Jean M. Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosemeire M. B. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*, n.8, p. 14-23, jul./dez. 2019.

COSTA, V.S.S. A implantação do plano de ações articuladas em São Sebastião da Boa Vista – PA: ações concretas ou pressupostos para o regime de colaboração? 2014. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2014. Programa de Pós-Graduação em Educação.

COUTINHO, C.N. *Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e o socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 3, n. 80, 2002.

CURY, C. R. J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria A. Monteiro (Org.). *Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens*. Petrópolis: Vozes, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Org.) *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

CURY, Carlos. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 de maio 2020.

DEBREY, Carlos. *A lógica do capital na educação brasileira: a reforma na educação profissional (1990-2000)*. Goiânia: Alternativa; EdUCG, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2008: Níveis de Ensino*. v.1, Brasília-DF: Inep, 2013. Acesso ao CD 2ed, Editora UFG, Autêntica.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N.S.C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 21-50.

DOURADO, L.F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2006d.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília, DF: INEP, 2007.

DOURADO, Luiz F. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2006.

DOURADO, Luiz F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjunturais de uma política. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. Educação & Sociedade, v. 34, n. 124, p. 761-785, 2013.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: o esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC – CP, 2001.

FARENZENA, Nalú. A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2006.

FERREIRA, E. B.; BASTOS, R. F. Políticas educacionais e planejamento: o PAR como objeto de investigação. In: Anais 26º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE. Recife: ANPAE, 2013.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O Plano de Ações Articuladas (PAR): dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). Política e planejamento educacional no Brasil do século 21. Brasília: Liber Livro, 2013.

FONSECA, M; ALBUQUERQUE, S. V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. Revista UCDB, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, n. 34. p.61-74. Campo Grande: UCDB, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a crise do capitalismo real. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 27. ed. São Paulo: Paz e Terra; 1996.

GADOTTI, M. I Seminário Internacional Itinerante de Educadores/ 2ª Jornada Pedagógica da Escola Cidadã – Grupo de Estudos e Organização de Eventos Políticos Pedagógicos. Alegrete e Uruguaiana, 1999.

GARCIA, Luciane erra dos Santos; BATISTA, Maria do Socorro da Silva; BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro. A construção da qualidade da educação brasileira fundamentada na avaliação e na gestão democrática. In: FRANÇA, Magna (Org.). Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas. Brasília: Liber Livro, 2009. p. 107-127.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; QUEIROZ, Maria Aparecida de. Embates pedagógicos e organizacionais nas políticas de educação. Natal: EdUFRN, 2009.

GENTILI, P. A Trama do Neoliberalismo. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Org.). Pós-Neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. P. 63-118.

GENTILI, P. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P. e SILVA, T T(Eds.), Neoliberalismo, qualidade total e educação. Petrópolis: Vozes, 1994.

GENTILI, Pablo (org.). Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública. 12.ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRACIANO, Mariângela (Org.). O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em Questão, Ação Educativa. São Paulo, v. 4, 2007.

HADDAD, Fernando. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas sociais). Cadernos Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

KONDER, Leandro. O que é dialética. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KUENZER, A. Z.; GARCIA, W.; CALAZANS, J. Planejamento e Educação no Brasil. 8ª Ed. São Paulo: 2011.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmicas do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia*, São Paulo, v.11, n.2, p.63-81, out 1999.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2012.

LIBÂNEO, J.C. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização Coleção docência em formação. Série saberes pedagógicos. 3. ed.* São Paulo: Cortez, 2006.

LIMA, Licínio. *Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação*. In: AFONSO, Almerindo (Org.). *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, 2002. p. 17-32.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCKESI, C.C. *Avaliação da Aprendizagem Escolar*. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MAFASSIOLI, A. da S. *Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.*

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984

MARCHAND, P. S. *Implementação do Plano de Metas 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 em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.*

MARTINS, Paulo Sena. *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. 338 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2003. 202*

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã (Feuerbach)*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: República*. Brasília, DF: IPEA, v. 1, 2003.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004. p.421-461.

MENDES, D. T. O planejamento educacional no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2000.

MENDES, Danielle Cristina de Brito; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. Revista Roteiro, Joaçaba, v.36, n.2, p.293-308, out.2011.

MÉSZÁROS, I. A educação para além do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 8º Ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORGADO, J. (2004) Qualidade na Educação – Um Desafio para os Professores. Lisboa: Editorial Presença.

NETTO, J. P. O Serviço Social e a tradição marxista. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, ano 10, n. 30, p. 89-102, abril de 1989.

NOSELLA, P.; BUFFA, E. As pesquisas sobre instituições escolares: o método dialético marxista de investigação. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 351-368, jul./dez. 2005.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE – v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

NÓVOA, A. Formação de professores e profissão docente. In: (Org.). Os professores e a sua formação. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995. p.15-33.

OLIVEIRA, Dalila de Andrade. Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, J. F. et Alii. Ações Articuladas no contexto do PNE e dos planos de educação: Limites atuais e inovações em construção. Caderno Temáticos, n.5, p.13-35, 2016.

OLIVEIRA, P. O.; SOUSA, S. Z. O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, P. O.; SANTANA, W. (orgs). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p.13-35.

OLIVEIRA, J. O. et. Alii. Planos de Ações Articuladas no Contexto do PNE e do SNE. Cadernos ANPAE, v. n.5.p. 30-36, 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSA R, Maria de Fátima Felix. Política e gestão da educação. 3. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. Belo Horizonte: Brace & Company, 1994.

PARO, V. H. Administração Escolar – Introdução Crítica. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

POULANTZAS, N. O Estado, o Poder, o Socialismo. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRÁXIS EDUCATIVA. Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 319-324, jan./jun. 2013.

RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini. Implementação de Programas Federais e Descentralização de Políticas Públicas: Um Estudo de Caso no Contexto do Proinfância. Dissertação de Mestrado apresentada junto a Universidade de Brasília UNB. Brasília-DF: 2011. Disponível em: . Acesso em: 08 de Fevereiro de 2016.

REVISTA UCDB, Campo Grande n.34, 2012. Disponível em <http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Adriana-alad%C3%A3o.pdf>. Acesso em 25/08/2019.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LÚCIO, Pilar Baptista; Metodologia de Pesquisa. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, I. R. dos. A Questão da Participação nos Conselhos de Educação do Brasil e de Portugal. Cuiabá: EdUFM, 2013.

SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, D. O Plano de desenvolvimento da educação básica: análise do projeto do MEC. Educação e Sociedade. Campinas: CEDES, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a conferência nacional de educação. Brasília: MEC/CONAR, 2009.

SAVIANI, D. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 769-787, set. 2010a.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. São Paulo: Grabois, 2011.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai./ago. 2010.

_____. *Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações*. 4ª edição. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1994.

_____. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 2ª edição. Revisada e ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2014.

_____. *Escola e democracia: Teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política*. São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1983.

SCAFF, E. A. da S. Planejamento da educação de cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2006. 255f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SENA, P. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013.

SHIROMA Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/>>. Acesso em: 13 mai.2020.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. Os planos e a gestão da educação básica no Brasil: o PDE em análise. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/49.pdf Acesso em: 15 mai. 2020.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

TEDESCO, Juan Carlos. Sociologia da Educação. 4ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Aassociados, 1995.

TEMPO SOCIAL, ano 11, n.2, p.63-81, 2000.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica ao neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo. (org.). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. Declaração Mundial de Educação para Todos. Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Tailândia, 1990.
<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg96.pdf>

VALADÃO, Adriana. O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul. Dourados: EdUFGD, 2015.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 97-108, set. 2002.

VILLELA, M. Todos pela educação de qualidade. Folha de S. Paulo, São Paulo, 6 set. 2006. Opinião, p. A-3.