



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CLEUSA CONCEIÇÃO TERRES SCHUCH

A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS
PELA EDUCAÇÃO EM UM MUNICÍPIO DO RIO GRANDE DO SUL: UM
OLHAR SOBRE A EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Tese

Porto Alegre
2014

CLEUSA CONCEIÇÃO TERRES SCHUCH

A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS
PELA EDUCAÇÃO EM UM MUNICÍPIO DO RIO GRANDE DO SUL: UM
OLHAR SOBRE A EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação da Faculdade de Educação da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para obtenção do título de
Doutor em Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Nalú Farenzena

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Schuch, CLEUSA CONCEICAO TERRES SCHUCH

A Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação em um Município do Rio Grande do Sul: Um olhar sobre a efetividade institucional da secretaria municipal de educação / CLEUSA CONCEICAO TERRES SCHUCH Schuch. -- 2014.
217 f.

Orientadora: Nalú Farenzena Farenzena.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Política pública. 2. Política educacional. 3. Plano de Ações Articuladas. 4. Efetividade institucional. 5. Educação municipal. I. Farenzena, Nalú Farenzena, orient. II. Título.

Cleusa Conceição Terres Schuch

A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA
EDUCAÇÃO EM UM MUNICÍPIO DO RIO GRANDE DO SUL: UM OLHAR SOBRE A
EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Educação da Faculdade de
Educação da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor em
Educação.

Prof^a. Dr^a. Nalú Farenzena – Orientadora _____

Prof^a. Dr^a – Andréa Barbosa Gouveia – UFPR _____

Prof^a. Dr^a – Elena Maria Billig Mello – Unipampa _____

Prof^a. Dr^a – Maria Beatriz Moreira Luce – UFRGS _____

Para meus familiares que sempre me apoiaram e acreditaram no meu trabalho.

Ao concluir esta tese quero agradecer a todas as pessoas que de alguma forma me apoiaram nessa caminhada.

De forma muito especial a minha orientadora Nalú Farenzena, que com muito profissionalismo, respeito e carinho me orientou nessa trajetória acadêmica.

Aos professores do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação.

As professoras Andréa, Elena e Maria Beatriz pelas contribuições trazidas quando da qualificação do projeto.

Um agradecimento carinhoso para minhas amigas Jaqueline e Neusa com os quais dividi meus conflitos pessoais e intelectuais.

Ao grupo de amigos que formei na FACED, em especial os que foram meus professores e colegas.

A minha família, que sempre acreditou no meu trabalho.

Aos gestores municipais, gestores do FNDE e vice-coordenação do projeto de extensão da UFRGS de apoio aos municípios do PAR que acolheram o estudo de forma respeitosa.

*“Uma geração vai, e outra vem;
porém a terra para sempre permanece.
E nasce o sol, e põe-se o sol,
e volta ao seu lugar donde nasceu.
O vento vai para o sul e faz o seu giro
para o norte;
continuamente vai girando o vento, e
volta fazendo os seus circuitos.”
Eclesiastes, I, 4-6*

RESUMO

O estudo trata da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tendo como foco a elaboração e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) num município do Rio Grande do Sul, no período 2008-2011. O PAR é um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação (MEC), que visa ao cumprimento das metas da política e a observância das suas diretrizes, sendo requisito para a assistência voluntária da União à educação das redes públicas estaduais e municipais de ensino. O objetivo geral da tese é avaliar como e em que medida a implementação do Plano de Metas/PAR no município estudado afeta e é afetada pelas condições institucionais de atuação da Secretaria Municipal de Educação. Portanto, o objeto de estudo é a efetividade institucional no processo de implementação do Plano de Metas/PAR, restrito ao ator Secretaria Municipal de Educação. A perspectiva teórico-metodológica que guiou o estudo conjugou os seguintes aportes: referências que apoiaram a caracterização do município como ente federado e suas atribuições e responsabilidades na área educacional; abordagens, ferramentas e conceitos da análise de políticas públicas, principalmente a abordagem cognitiva e propostas/reflexões sobre a implementação de políticas públicas e avaliação de políticas – de processos e de resultados; elementos metodológicos do estudo de caso. A pesquisa empírica abrangeu, essencialmente, levantamento e análise documental, observações *in loco* e entrevistas com atores da implementação da política. Os resultados do estudo indicam que a política vai sendo ressignificada pelos atores ao longo da sua implantação. Nesse processo são incorporados referenciais normativos e cognitivos dos atores que se imbricam com: a organização burocrática, tanto no âmbito municipal quanto no âmbito federal; a capacidade institucional da Secretaria Municipal de Educação na implementação do PAR; os jogos da política; a capacidade financeira de investimentos do município; o atendimento do MEC às ações de sua abrangência e a consultoria prestada por esse órgão. Com base nesses elementos foi possível identificar algumas subações do PAR implementadas no município, contudo, os princípios do planejamento e da democratização das decisões ainda não foram introduzidos na Secretaria Municipal de Educação. No período estudado, a secretaria vivenciou uma descontinuidade administrativa devida, sobretudo, aos jogos da política local. Além disso, a equipe estava se apropriando da política, que apresenta uma nova forma de trabalho, a qual demanda a elaboração de um minucioso diagnóstico das condições da educação local, seguida do planejamento de inúmeras ações e subações, de responsabilidade do MEC ou do próprio município, a serem implementadas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica.

Palavras-chave: Política pública. Política educacional. Plano de Ações Articuladas. Efetividade institucional. Educação municipal.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **A Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR num município do Rio Grande do Sul: um olhar sobre a efetividade institucional da secretaria municipal de educação.** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

ABSTRACT

This work deals with the Goal Setting Policy *All for Education Commitment*, focusing on the elaboration and implementation of the Plan of Connected Actions (PAR) in a municipality in the state of Rio Grande do Sul/Brazil, from 2008 to 2011. The Plan of Connected Actions (PAR) is a connected set of actions, technically or financially supported by the Ministry of Education (MEC), which aims at fulfilling the goals of this policy and the observance of its guidelines, being requirement for the voluntary assistance of the Union to education in state and municipal public schools. The general purpose of this thesis is to evaluate how and to what extent the implementation of the Goal Setting Policy/PAR in the taken municipality affects and is affected by institutional performance conditions of the Municipal Secretary of Education. Therefore, the object of this study is the institutional effectiveness in the implementation of the Goal Setting Policy/PAR, restricted to the Municipal Secretary of Education. The theoretical-methodological perspective that guided this study reached the following results: references that supported the characterization of the municipality as a federated entity and its duties and responsibilities in the educational area; approaches, tools and concepts for analyzing public policies, especially the cognitive approach and proposals/reflections on implementing public policies and assessing policies of processes and results; methodological elements of this case study. Empirical research covered, essentially, survey and documentary analysis, on-site observations and interviews with actors in policy implementation. The results of this study show that this policy is being re-signified by actors along its development. In this process, cognitive and normative referential of actors committed to bureaucratic organization, in municipal level as well as in federal level; institutional capability of the Municipal Secretary of Education in the implementation of the Plan of Connected Actions (PAR); political games; investment financial capability of the municipality and how MEC deals with the actions of its scope and the consultancy provided by it are incorporated. Based on these elements, it was possible to identify some subactions of the Plan of Connected Actions (PAR) implemented in the municipality. However, the principles of planning and decision democratization have not been introduced in the Municipal Secretary of Education yet. In the period under study (2008 – 2011), the Municipal Secretary experienced an administrative discontinuity, mainly due to the games of local policy. Furthermore, its staff was appropriating the policy, which presents a new way of working and requires the establishment of a detailed diagnosis of the conditions of local education, followed by the planning of countless actions and subactions – MEC or the own municipality being responsible for them – to be implemented in order to improve the quality of basic education.

Keywords: Public Policy. Educational Policy. Plan of Connected Actions. Institutional Effectiveness. Municipal Education.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **The Implementation of the Goal Setting Policy *All for Education Commitment* in a municipality in the state of Rio Grande do Sul/Brazil: a view on the institutional effectiveness of the Municipal Secretary of Education.** Thesis (PhD in Education) – College of Education, Federal University of Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Brazil, 2014.

RESUMEN

Este estudio trata de la política Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación, cuyo foco es la elaboración y la implementación del Plan de Acciones Articuladas (PAR) en un municipio de Rio Grande do Sul, en el periodo de 2008-2011. El PAR es un acoplado de acciones que cuentan con el apoyo técnico y financiero del Ministerio de la Educación (MEC), visando cumplir las metas de la política y la observancia de sus directrices, siendo requisito para la asistencia voluntaria de la Unión a la educación de las redes públicas estaduais y municipales de enseñanza. El objetivo general de la tesis es evaluar cómo y en qué medida la consumación del Plan de Metas/PAR en el municipio estudiado afecta y es afectado por las condiciones institucionales de actuación de la Secretaria Municipal de Educación. Por lo tanto, el objetivo del estudio es la efectividad institucional en el proceso de implementación del Plan de Metas/PAR, restringido al actor Secretaria Municipal de Educación. La perspectiva teórico-metodológica que guió el estudio conjugó los siguientes aportes: referencial que apoyó con la caracterización del municipio como ente federativo y sus atribuciones y responsabilidades en el área educacional; abordajes, herramientas y conceptos de análisis de políticas públicas, esencialmente el abordaje cognitivo y propuestas/reflexiones sobre la implementación de políticas públicas y evaluaciones de políticas – de procesos y de resultados; elementos metodológicos de estudio de caso. La investigación empírica abarcó, especialmente, levantamiento y análisis documental, observaciones *in loco* y entrevistas con actores de la implantación de la política. Los resultados del estudio indican que la política va siendo re-significada por los actores a lo largo de la implementación. En este proceso son incorporados referenciales normativos y cognitivos de los actores que se imbrican con: la organización burocrática, tanto en el ámbito municipal cuanto en el ámbito federal; la capacidad institucional de la Secretaria Municipal de Educación en la implementación del PAR; los juegos de la política; la capacidad financiera de inversiones del municipio; la atención del MEC a las acciones su alcance y consultoría proporcionada por este órgano. Con base en estos elementos fue posible identificar algunas sub-acciones del PAR implantadas en el municipio, sin embargo, los principios de planeamiento y de democratización de las decisiones todavía no fueron introducidas en la Secretaria Municipal de Educación. En el periodo estudiado, la secretaria vivió una discontinuidad administrativa debido, sobretudo, a los juegos de la política local. Además, el equipo que desarrollaba la política se estaba apropiando de su metodología, que presenta una nueva forma de trabajo, la cual exige la elaboración de un minucioso diagnóstico de las condiciones de la educación local, seguida del planeamiento de inúmeras acciones y sub-acciones, de responsabilidad del MEC o del propio municipio, a ser implantadas con el objetivo de mejorar la calidad de la educación básica.

Palabras clave: Política Pública; Política Educacional; Plan de Acciones Articuladas; Efectividad Institucional; Educación Municipal.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. La **Implementación del Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación/PAR en un municipio de Rio Grande do Sul: una mirada sobre la efectividad institucional de la secretaria municipal de educación**. Tesis (Doctorado en Educación) – Facultad de Educación de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEED – Conselho Estadual de Educação
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONEB - Conferência Nacional da Educação Básica
CONSED- Conselho Nacional de Secretários de Educação
CTPE – Compromisso Todos pela Educação
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
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 de Valorização do Magistério
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Ações Articuladas
PBF – Programa Bolsa Família
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ProInfo – Programa Nacional de Informática na Educação
RS – Rio Grande do Sul
SEB – Secretaria de Educação Básica
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UNCME- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURA 5 1- RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAR NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL.....	146
GRÁFICO 5 1- ESTADO DA EXECUÇÃO DAS SUBAÇÕES DO PAR, POR SEMESTRE –MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS – 2008-2011	151

LISTA DE TABELAS

TABELA 2. 1– TAXA MÉDIA ESPERADA DE CONCLUSÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL (4ª E 8ª SÉRIES) E ENSINO MÉDIO, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA - 2005/2006.....	41
TABELA 3.1 – DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NAS ETAPAS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR MODALIDADE DE ENSINO – RS – 2012.....	103
TABELA 5.1 DISTRIBUIÇÃO DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DO MUNICÍPIO CAMPOS E MATAS	126

LISTA DE QUADROS

QUADRO 2.1 – CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO DOS INDICADORES DO PAR	58
QUADRO 2.2 – ESTRUTURA DO INSTRUMENTO PARA O DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS(PAR 2008-2011).....	59
QUADRO 3.1 – FPM BRUTO E CORRIGIDO PELO FPM – REPASSE AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, CONFORME ESTUDOS TÉCNICOS CNM – VOLUME 4	83
QUADRO 3.2– SURGIMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	105
QUADRO 4.1 DISTRIBUIÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	116
QUADRO 4.2- DIMENSÃO INVESTIGATIVA DE PESQUISA NO ÂMBITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	119
QUADRO 4.3 – INTERROGANTES QUE GUIARAM O LEVANTAMENTO DE REFERENCIAIS NORMATIVOS E COGNITIVOS DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL	120
QUADRO 4.4 – INTERROGANTES QUE GUIARAM O LEVANTAMENTO DE REFERENCIAIS NORMATIVOS E COGNITIVOS DA COORDENAÇÃO DO PAR NO FNDE E NO RIO GRANDE DO SUL	120
QUADRO 5.1 – QUADRO DE PESSOAL DA SMED – 2012 – MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS...	128
TABELA 5.2 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS – 2012	129
QUADRO 5.2 NÚMERO DE MATRÍCULAS DA REDE MUNICIPAL – MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS – 2009 A 2012.....	131
QUADRO 5.3 ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS – 2012.....	131
QUADRO 5.4 - ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS (2005, 2007, 2009 E 2011).....	135
QUADRO 5.5 – TAXAS DE RENDIMENTO DA REDE MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS (2008-2010)	136
QUADRO 5.6 SÍNTESE DA DIMENSÃO DO PAR 2008-2011 DO MUNICÍPIO CAMPOS E MATAS .	142
QUADRO 5.7.DISTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES E SUBAÇÕES POR DIMENSÃO DO PAR E POR FORMA DE EXECUÇÃO – MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS	143
QUADRO 5.8. ESTADO DA EXECUÇÃO DAS SUBAÇÕES DO PAR, POR SEMESTRE – MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS – 2008-2011	150

QUADRO 5.9- ESTADO DA EXECUÇÃO DAS SUBAÇÕES DO PAR, POR DIMENSÃO E SEMESTRE – MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS – 2008-2011	152
QUADRO 5.10 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DE ASSISTÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO, NO ÂMBITO DO PAR, À PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS E MATAS	155
QUADRO 5.11 – RECURSOS RECEBIDOS POR ESCOLAS MUNICIPAIS, POR MODALIDADE DO PDDE – REDE MUNICIPAL DE CAMPOS E MATAS (2008-2013)	156
QUADRO 5.12 PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MDE DO MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS – 2009-2012	171

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
2- POLÍTICAS PÚBLICAS: PRIMEIROS PASSOS PARA A ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL	24
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.1.1 Políticas públicas e o papel do Estado	28
2.1.2 Brasil – Novos Tempos	32
2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
2.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
2.3.1 Efetividade institucional	48
2.4 O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	50
2.5 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR	55
3 MUNICÍPIO: O LOCAL DO “FAZER ACONTECER”.....	74
3.1 O MUNICÍPIO NO BRASIL	74
3.2 FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	81
3.3 COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES DO MUNICÍPIO NA ÁREA EDUCACIONAL	84
3.4 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	88
3.5 EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	95
3.5.1 Alguns destaques sobre a municipalização do ensino no Brasil e no Rio Grande do Sul	99
3.5.2 A secretaria municipal de educação: instituição responsável pelo PAR municipal.....	104
4 OS CAMINHOS DA PESQUISA	108
4.1. METODOLOGIA: TRAÇOS GERAIS DE UMA CONSTRUÇÃO DESAFIADORA E PROGRESSIVA	109
4.1.1 Estudo Exploratório.....	110
4.1.2. Delimitando a Pesquisa de Campo.....	111
4.2. OS INSTRUMENTOS DE PESQUISA	114
4.2.1 Análise documental.....	114
4.2.2. Levantamento de dados.....	114
4.2.3 - As entrevistas.....	115
4.2.4 – Observação Espontânea	117
4.3 - CONSTRUÇÃO DO TRABALHO	117
4.3.1.A dimensão investigativa	118
5 O MUNICÍPIO “CAMPOS E MATAS” E SEU PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: ENCONTROS E DESENCONTROS	122

5.1 O MUNICÍPIO DE “CAMPOS E MATAS”	122
5.1.2 A Educação Em “Campos e Matas”	128
5.2 O PAR DE “CAMPOS E MATAS”	141
5.2.1 Ações/Subações do Par Implementadas.....	147
5.3. ENCONTRO DE DADOS, INFORMAÇÕES E OBSERVAÇÕES – AVALIANDO A EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS.....	157
5.3.1- Os referenciais normativos e cognitivos dos atores envolvidos na implementação do Plano de Metas/PAR	158
5.3.2 A Organização Burocrática nos Âmbitos Municipal e Federal.....	161
5.3.3 A capacidade institucional da SMED na implementação do PAR.....	165
5.3.4 Os Jogos da Política	168
5.3.5 A capacidade financeira de investimentos no município	170
5.3.6 O atendimento do MEC/FNDE daquelas ações de sua abrangência	172
5.3.7 A consultoria prestada pelo FNDE.....	174
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCLUSÕES QUE FORAM POSSÍVEIS... ..	177
7. REFERENCIAS.....	183
LEGISLAÇÃO E NORMAS	183
LIVROS, ARTIGOS E TESES	184
SÍTIOS DA INTERNET	197
ANEXOS	199

1 INTRODUÇÃO

O contexto educacional brasileiro a partir dos anos 2000 começa a apresentar contornos diferenciados em relação às décadas anteriores. Ocorreram avanços significativos, como a ampliação do acesso a todos os níveis e modalidades educacionais, chegando à universalização do acesso ao ensino fundamental, contudo persiste a baixa escolaridade média da população e a desigualdade, bem como a necessidade de universalização da educação básica, a melhoria da qualidade da educação e a eliminação do analfabetismo.

No momento atual, se destaca a preocupação dos educadores, dos governos e da sociedade em geral, com a melhoria da qualidade da educação brasileira, um dos grandes desafios para o país, pois a área educacional apresenta índices preocupantes, em termos de frequência escolar, fluxo escolar ou desempenho dos alunos, se comparados a outros países. Políticas públicas educacionais têm sido implementadas em âmbito nacional buscando atingir desde a educação infantil até a pós-graduação, destacando-se, nessa linha, o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em abril de 2007.

Esse plano, na verdade um conjunto de programas que já existiam, ao que se somaram novas ações, tem o objetivo de incidir na reunião de esforços entre os entes federados, sob coordenação da União, para desencadear ações que afetem a ampliação ou qualificação de todos os níveis e modalidades da educação, principalmente a mobilização em torno da melhoria da educação básica no Brasil, utilizando como referência principal um indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O eixo do PDE está assentado na participação da sociedade na gestão da educação, na mobilização dos educadores pela conquista de indicadores de excelência, na avaliação da aprendizagem dos alunos através de testes padronizados, sob o argumento de “oferecer uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil”(MEC, 2007, p.6).

Este estudo tem como objetivo analisar a implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, inserido no PDE, tendo como principal foco de investigação o Plano de Ações Articuladas (PAR) implantado em um município priorizado do Rio Grande do Sul. Neste trabalho, o município será designado como “Campos e Matas”, nome fictício adotado com o objetivo de preservar a identidade do município e haver um compromisso assumido entre esta pesquisadora e as pessoas entrevistadas. A escolha desse nome baseou-se na vegetação predominante no município.

Esse município fez parte da amostra de uma pesquisa desenvolvida por um grupo ligado ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, da FAGED/UFRGS, intitulada *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras*, na qual foram levantadas informações do monitoramento desse município em 2010¹. Esse foi mais um elemento que contribuiu para a escolha do objeto de pesquisa desta tese.

O interesse pela pesquisa na área da avaliação de políticas públicas educacionais foi se construindo ao longo da minha caminhada acadêmica, que possibilitou maior aproximação com a temática, através da dissertação de mestrado apresentada em maio de 2007, quando pesquisei a implementação da política estadual da autonomia financeira em duas escolas públicas da rede estadual do Rio Grande do Sul, e dos estudos que tenho participado como pesquisadora junto ao núcleo já citado.

Soma-se a essa justificativa o fato de ter exercido a função de consultora nas diversas fases da implementação do PAR em vários municípios do Rio Grande do Sul e dois em Santa Catarina. Esta experiência tem sido muito importante, em vista da relevância do trabalho de apoio aos municípios na melhoria da qualidade da educação básica, no momento atual. Outro elemento motivador é o fato de ter participado dessa implantação desde o primeiro semestre de 2008 e nos anos seguintes, até o segundo semestre de 2012.

No início da pesquisa tive receio de que o envolvimento intenso com o PAR, devido às minhas atividades, fosse prejudicar o trabalho, pois estaria faltando aquele distanciamento do objeto de pesquisa tão valorizado na academia. Buscando evitar essa armadilha, me esforcei para ter um olhar desprovido de ideias preconcebidas, uma disposição para aceitar o inesperado e observar tudo o que se passava naquele Município.

Cabe ressaltar o papel importante dos municípios na implementação de políticas públicas sociais após a constituição de 1988, como entes federados protagonistas na execução de grande parte dos programas do Ministério da Educação (MEC).

O objetivo geral dessa tese é avaliar como e em que medida a implementação do Plano de Metas/PAR no município Campos e Matas afeta e é afetada pelas condições institucionais de atuação da secretaria municipal de educação. Portanto, o objeto de estudo é a efetividade

¹Foi elaborado um banco de dados com informações detalhadas da implementação do PAR em 98 municípios do RS, SC, AL e PB. Nesse banco de dados, constam, para o período de 2008 ao primeiro semestre de 2010, informações sobre a situação de execução de cada subação do PAR (não iniciada, em andamento, concluída, suspensa, cancelada) e limites na execução das subações que possam ter sido detectados, agrupados por categorias. A base para a coleta de informações foi o monitoramento do PAR no Simec, relatórios dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento do monitoramento e o site *Portal da Transparência*, da Controladoria Geral da União (para coleta de dados de convênios firmados no âmbito do PAR).

institucional no processo de implementação do Plano de Metas/PAR, restrito ao ator *secretaria municipal de educação*.

O objetivo geral desdobra-se em objetivos específicos, os quais são enunciados na sequência:

- Compreender as relações que se estabelecem entre os níveis de governo na implementação do PAR.
- Identificar a capacidade institucional da SME ao implementar o PAR e os elementos que contribuíram ou não para essa implementação.
- Entender porque algumas ações são implementadas, outras não.
- Conhecer as estratégias utilizadas pelos gestores educacionais na implementação do PAR.
- Identificar quais foram os referenciais dos atores das diversas instituições envolvidas na implementação do PAR no município Campos e Matas.
- Caracterizar, em linhas gerais, a proposta de educação que está presente na rede municipal desse município.
- Analisar a aprendizagem institucional da SME ao implementar uma política nacional que possa perdurar no tempo, uma vez que esse é um de seus objetivos, um planejamento de longo prazo com metas definidas.

O estudo envolve uma metodologia que combina ferramentas da análise e da avaliação de políticas públicas e utiliza instrumentos metodológicos do estudo de caso que também auxiliam a compreender o processo de implantação do PAR no município, uma vez que a linha divisória entre esta implantação e a educação municipal não tem muita visibilidade, fenômeno e contexto estão imbricados.

O referencial teórico ancorou-se em autores que apontam para a importância das investigações na fase de implementação das políticas. Neste sentido, os estudos de Souza (2002, 2006) e Arretche (2000, 2001, 2002, 2005), auxiliaram nas reflexões sobre a análise das políticas públicas, principalmente as que vem sendo implementadas no Brasil. Draibe (2001) trouxe contribuições fundamentais para a construção metodológica e a elaboração dos instrumentos de pesquisa, especialmente no que se refere à elaboração de indicadores para a avaliação da efetividade institucional.

Muller (1985, 2000, 2010) e Muller e Surel (2002), sustentaram a análise na perspectiva da abordagem cognitiva na análise das políticas públicas, que contribuem com elementos que auxiliam a delimitação do objeto, sua problematização e, por decorrência, guiam a pesquisa empírica e a compreensão do processo de implementação da política no seu contexto e quais foram os referenciais dos diversos atores envolvidos na implementação do PAR que circularam no momento da política investigado.

A abordagem de análise cognitiva das políticas públicas permite entender os quadros de interpretação do mundo dos atores envolvidos na implementação do Plano de Metas/PAR, seus referenciais, suas visões de mundo, pois são eles que dão vida ao conteúdo escrito (lei, decreto-lei, resolução, programa, projeto, etc), esses atores possuem diferentes lógicas de ação em que vários interesses entram em jogo. E nesse “fazer da política”, ela vai sendo ressignificada pelos atores locais.

Como procedimentos de pesquisa empírica, foram realizadas análise documental, entrevistas e observações. Os documentos abrangeram, principalmente, o PAR de Campos e Matas e seu monitoramento, informações estatísticas de fontes primárias e secundárias – educacionais, político-partidárias e eleitorais, e socioeconômicas –, registros em geral da rede municipal de ensino, documentos normativos ou orientadores do Plano de Metas/PAR e de seu processo de implementação e monitoramento. Foram realizadas dezessete entrevistas semiestruturadas com membros da rede municipal de educação, comitê local de acompanhamento do PAR, consultor que participou do apoio técnico aos municípios, vice-coordenação do projeto de extensão de apoio aos municípios para assuntos relacionados ao PAR no RS e responsáveis pelo PAR no FNDE. As observações foram de caráter espontâneo e aconteceram em todos os momentos da pesquisa de campo, buscando captar elementos que muitas vezes não se expressam nos documentos, nem nas falas dos entrevistados, mas nos silêncios, nas omissões, nas reticências às perguntas feitas, na reação dos pesquisados, nas visitas inesperadas a locais que foram surgindo no andamento do trabalho.

Os resultados obtidos da triangulação dos instrumentos de pesquisa, provenientes da convergência ou divergência do que foi encontrado nos diferentes procedimentos citados, foram analisados no seu conjunto, buscando indicadores que encaminhassem para a avaliação da efetividade institucional. Ou seja, indicadores que permitissem efetuar a avaliação de *em que medida* a política educacional Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/ PAR, influenciou a gestão da educação municipal nos seus aspectos de planejamento e implementação de ações, *se e como* o órgão responsável pela educação local interpretou essas ações e as articulou, ou não, aos planos e programas municipais.

Para essa análise foi estabelecida como data de início da pesquisa o primeiro semestre de 2008, quando iniciaram efetivamente as ações do PAR, pois nos meses de novembro e dezembro de 2007 foram realizadas as primeiras visitas aos municípios priorizados e as capacitações dos consultores que dariam assistência técnica a esses municípios para a elaboração do PAR, ficando delimitada como data final da investigação o primeiro semestre de 2012, quando se encerrou a pesquisa de campo.

O primeiro PAR referia-se ao período de 2008-2011 e o PAR atual refere-se ao período de 2011-2014, indicando uma continuidade desta nova proposta de trabalho de assistência técnica e financeira voluntária da União à educação básica das redes públicas estaduais e municipais de ensino. Mesmo assim, com o cruzamento de dois planos, a pesquisa debruçou-se somente no PAR 2008-2011, por diversas razões: em 2012, esse ainda estava sendo implementado e nem havia sido iniciada a elaboração do PAR 2011-2014; era preciso definir um período final de análise, dada a necessidade de tempo para a sistematização de informações geradas na pesquisa de campo e a escrita da tese.

Esta tese está dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta os conceitos e reflexões sobre o campo de estudo das políticas públicas, com ênfase nas fases de implementação e avaliação e suas implicações, estabelecendo relações com o Plano de Metas/PAR, com atenção especial ao PAR dos municípios, considerando o contexto social e econômico brasileiro da última década.

O segundo capítulo trata do município, sua formação no Rio Grande dos Sul, as competências municipais pós Constituição de 1988 e as responsabilidades na área educacional. É destacada a educação municipal, sua abrangência e autonomia, e, dessa forma, vai sendo posto em evidência, no trabalho, o contexto em que a política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/Plano de Ações Articuladas se insere. Na sequência, são trazidas reflexões sobre a secretaria municipal de educação, órgão responsável pela implementação do PAR no âmbito do município.

O terceiro capítulo tem um caráter teórico-metodológico e sua elaboração teve como objetivo mostrar o caminho percorrido, as incertezas, a mudança de rumo, as opções de escolha, a elaboração dos instrumentos de pesquisa e dos indicadores de avaliação.

No quarto capítulo apresento o município “Campos e Matas”, sua rede municipal de ensino, e dou ênfase à implantação do PAR, apontando as subações executadas e revelando os elementos que contribuíram e/ou obstaculizaram esse processo. Nessa perspectiva, são expostos conteúdos das categorias de análise que deram suporte para o trabalho. Sendo que a primeira categoria, os referenciais normativos e cognitivos dos atores, está presente em todas as demais categorias: a organização burocrática no âmbito municipal e federal; a capacidade institucional da SMED na implementação do PAR; os jogos da política; a capacidade financeira do município; o atendimento do MEC/FNDE àquelas ações de sua responsabilidade e a consultoria prestada pelo FNDE.

Finalmente, apresento as considerações finais, com as conclusões que foram possíveis, na certeza de que o trabalho abre possibilidades para novas pesquisas e análises. A seguir arrola as referências consultadas e, por último, os anexos.

Esta tese se constituiu num esforço intelectual que busca verificar se é ou não possível avaliar a efetividade institucional de uma secretaria municipal de educação frente a uma política nacional, o Plano de Metas/PAR. Essa foi uma concepção que atravessou o estudo: a tentativa de não restringir-se à descrição de processos, de atribuições e de atores, ou de circunscrevê-los a um macrocontexto que tudo explica, e sim de inscrever as ações relacionadas ao PAR na *construção de relação com o mundo*, quer dizer, na ação deliberada de compreender e agir sobre o real, possibilitada pelas políticas.

2- POLÍTICAS PÚBLICAS: PRIMEIROS PASSOS PARA A ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

Este capítulo tem como objetivo refletir sobre o tema das políticas públicas, com enfoque na implementação e na avaliação, procurando entender esse processo complexo que são as políticas públicas e sua consecução no contexto da organização da educação no Brasil. É feita uma sucinta contextualização do país a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, centrando-a na área da educação básica pública. Posteriormente, são apresentados conceitos e reflexões sobre análise e avaliação de políticas públicas, buscando delinear os caminhos metodológicos da pesquisa que envolve a política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse plano está caracterizado de modo sintético, tendo em vista a existência de trabalhos já realizados por pesquisadores do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faced/UFRGS, que abordam o tema². Portanto, o desafio consiste em apresentar novos elementos de análise, bem como dialogar com esses autores, buscando estabelecer relações com seus achados de pesquisa. Na sequência, apresento algumas considerações sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR), especialmente no que se refere à sua implementação no âmbito de um município, foco principal desta tese.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo política é derivado do grego antigo *politeia*, que indicava os procedimentos relativos à *pólis-politikós*, ou seja, tudo o que dizia respeito à cidade. Outras definições foram sendo atribuídas ao termo política, mas, no presente trabalho, ela está sendo entendida como o Estado em ação; um conjunto de ações de governo que produzem efeitos sobre determinado grupo social, seus direitos ou interesses; o que o governo escolhe fazer ou não fazer, ou ainda, o que o governo faz para resolver problemas³. Política também pode ser entendida como *polity* – a dimensão institucional, o sistema jurídico-político que constitui o Estado; *politics* – a atividade política, a competição, o debate partidário, formas de mobilização; e *policy* – envolve processos de elaboração e implementação de programas da ação pública, o conteúdo concreto da política (FREY, 2000). Considerando essas dimensões, este trabalho está voltado para a compreensão de uma *policy* no âmbito de um município, não descuidando que essas dimensões se entrelaçam, se influenciam mutuamente, como nos alerta o autor.

²Camini (2009), Mafassioli (2012) e Marchand (2012).

³Esta compreensão da política encontra sustentação nos estudos de Souza (2003), Rua (1998), Azevedo (1997), Muller e Surel (2002).

Segundo Rua (1998), a política pública consiste num conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. A dimensão pública de uma política é dada pelo seu caráter imperativo, isto é, decisões revestidas da autoridade soberana do poder público.

Muller e Surel(2002) agrupam os elementos que permitem considerar um conjunto de decisões/ações como política pública: a constituição de um quadro normativo de ação, que não tem como pressuposto a existência de leis, normas, mas a orientação para um ou mais objetivos, ou seja, uma orientação de sentido; a presença do poder público, isto é, as decisões e ações devem ser expressão do poder público – a dimensão da coerção não é necessariamente dominante, mas é potencial –, poder público esse que não é um bloco homogêneo e que age em interação com os setores sociais e privados; a constituição de uma ordem local, um espaço, ou sistema, em sentido lato, em que os atores mobilizam recursos diversos em torno de seus conflitos, interesses e fins individuais ou coletivos.

A existência desses requisitos numa política não significa que esta deva compor um todo coerente – ela pode ser crivada de ambivalências e contradições, como procuro discutir na sequência desta tese.

Dentre diversas definições de políticas públicas, Souza (2006) extraiu os seguintes elementos que auxiliam na compreensão dessa temática: a política pública distingue entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz; envolve vários níveis de governo e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, ela implica também implementação e a avaliação.

Muller (2010) esclarece que as políticas públicas são muito mais do que processos de decisão nos quais participam os atores. Constituem o lugar onde uma sociedade constrói sua relação com o mundo. Nessa relação construída com o mundo, o autor destaca a importância das representações que uma sociedade elabora para entender e atuar sobre o real, tal como ela o percebe.

Como a educação faz parte da categoria de políticas públicas chamadas de sociais, cabe focar estas últimas. A política social tem como um de seus objetivos promover o bem-estar social da população por meio de um conjunto de ações e intervenções governamentais que visam a diminuir as desigualdades sociais. Nesse sentido, as políticas públicas educacionais no Brasil possuem papel relevante, tendo em vista que é através da educação

pública que grupos em situação socioeconômica menos favorecida⁴ poderão ter acesso ao conhecimento, bem de imenso valor e poder na sociedade contemporânea, o qual poderá contribuir para melhores condições de vida.

Estamos vivenciando um momento “politicamente diferenciado” significativo em nosso país, com sucessivos mandatos de governos eleitos sob a bandeira de *partido de esquerda*, que mais se afina com a centro-esquerda, face às alianças mantidas com partidos de diversas correntes ideológicas que têm garantido a governabilidade. Esses arranjos têm proporcionado um projeto de governo que vem apresentando resultados significativos na área econômica e na área social, colocando o país em lugar de destaque no cenário mundial.

O Brasil é reconhecido internacionalmente como um país em franco processo de desenvolvimento, atraindo investimentos estrangeiros, e que na sua história política contemporânea elegeu um presidente carismático por dois mandatos e uma sucessora do mesmo partido, com propostas e ações de assistência especial “à população mais pobre”. O país não tem sofrido os impactos da crise mundial iniciada em 2007 de maneira intensa, como a ocorrida nos Estados Unidos e em países da Europa, devido a estratégias adotadas em vários momentos, como a criação de programas de incentivo ao consumo, com redução e isenção de impostos em momentos específicos, e um conjunto de políticas econômicas.

Uma área que tem sido apontada nos últimos governos como prioritária é a educacional, que apresenta índices preocupantes, tais como os de frequência escolar, fluxo escolar ou desempenho dos alunos, se comparados a outros países. A presidente Dilma Rousseff, em recente pronunciamento (4/3/2013), destacou a importância de se destinar mais recursos para a educação, e que o plano do governo é investir R\$ 3,1 bilhões até 2014 na formação dos professores, compra de livros e avaliação do aprendizado infantil, bem como ampliar o acesso à educação técnica e profissionalizante. O aumento da destinação de recursos para a educação tem sido uma das maiores reivindicações no país, sendo que uma das opções acenada pelos governantes é a destinação dos *royalties* do petróleo e de recursos do fundo social do pré-sal, opção essa recentemente consagrada em lei.

Algumas medidas foram e estão sendo adotadas para correção dessas deficiências históricas da educação brasileira, como no caso do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que teve seu pontapé inicial em abril de 2007. Esse plano, na verdade um conjunto de programas que já existiam e outros que foram sendo criados, tem um dos objetivos principais

⁴ As relações entre desigualdades educacionais e sociais presentes na sociedade brasileira *versus* insuficiência de recursos para a área da educação pública são apontadas por Farenzena (2009) no relatório de pesquisa *Ação redistributiva da União em políticas públicas de educação básica*.

a mobilização em torno da melhoria da educação básica no Brasil, utilizando como referência um indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e apresenta um discurso que convoca a participação da sociedade na gestão da educação, ao mesmo tempo em que mobiliza os educadores na conquista de indicadores de excelência e que avalia a aprendizagem dos alunos através de testes padronizados.

As matérias veiculadas pela mídia e pelo próprio MEC têm colaborado no processo de legitimação dessa política, uma vez que têm sido lançadas campanhas publicitárias a fim de divulgar ações e programas que estão sendo implementados pelo MEC, como o cálculo do Ideb e sua utilização como instrumento de avaliação e de planejamento, o Enem, a Prova Brasil, o Programa Mais Educação, entre outros.

Essa política, como outras que já foram executadas no Brasil, carrega no seu bojo a ambiguidade. Ela representa o resultado de lutas de diversos interesses em jogo. Entre outros, temos o governo federal, buscando atender demandas há muito requisitadas por segmentos educacionais e pela sociedade; empresários preocupados com seus lucros e com o mercado de trabalho e com o nicho que é o próprio mercado educacional; segmentos sociais que reivindicam ações e programas para atender a demandas específicas ou mais gerais; educadores e gestores também com pautas mais específicas ou mais gerais. Assim, o seu formato final está atravessado de diversos matizes, em que se verifica a coexistência e a disputa de diferentes referenciais, como afirma Farenzena (2011) ao tratar das políticas públicas educacionais, em que o hibridismo dos fundamentos está presente nas orientações e nos procedimentos das políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988. Nesse sentido, Camini (2009, p. 262), ao analisar o PDE, constatou que não existe uma única matriz teórica e metodológica da política evidenciada na implantação do plano, identificando

[...] formas variáveis de gestão, que se desenvolvem como uma rede multifacetada, onde se entrelaçam concepções e práticas com aspectos democráticos e outras revelando transposição do gerencialismo empresarial e comercial para a esfera da gestão educacional, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação estandardizada de desempenho, ocorrendo de forma variada, envolvendo múltiplos fatores conjugados. (CAMINI, 2009, p. 262).

Portanto, tanto o PDE quanto o Plano de Metas não são um todo homogêneo, mas atendem a várias representações circulantes na sociedade sobre a educação e a gestão da educação, sendo constituídas de programas identificados com a concepção de gestão democrática, como no caso do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento que também se ancora na metodologia do planejamento estratégico, estabelecendo metas, indicadores,

ações e prazos dentro de um escopo que desconsidera as condições locais existentes, ou seja, a realidade de cada rede municipal de ensino em que está sendo implementado.

Concluindo esta parte, pode-se dizer que política pública é um campo de estudo que possibilita várias análises, e que nenhuma metodologia de avaliação de políticas é capaz de dar conta de todas as especificidades que envolvem uma política desde a sua elaboração até sua implementação, como afirma Muller (2010, p. 113), “las políticas públicas son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo”. No presente estudo, optei por investigar a fase de implementação do PAR, tendo como foco a realização de uma avaliação da efetividade institucional do órgão local responsável pela implementação. Portanto, o trabalho foi sendo construído desde as primeiras reflexões teóricas, passando por várias etapas, num processo crescente de aprendizagem metodológica.

2.1.1 Políticas públicas e o papel do Estado

Para melhor compreensão e avaliação das políticas públicas sociais implementadas por um governo, é fundamental a compreensão da concepção de Estado e de política social que sustentam tais ações e programas de intervenção. (HÖFLING, 2001, p. 1).

As políticas públicas são elaboradas de acordo com o modelo de Estado em que estão inseridas, com o contexto histórico e as correlações de forças atuantes. O Estado brasileiro possui um sistema federativo desde a proclamação da República, em 1889, no qual se apresentam peculiaridades nas relações intergovernamentais, bem como requerimentos de ação e negociação política, dado o estatuto de autonomia dos entes federados que interferem nas competências quanto à elaboração e à execução de políticas públicas sociais.

Com a Constituição de 1988, emergiu um modelo de federação notavelmente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional, que é a menção explícita do município como ente federado. Uma das características do modelo federativo brasileiro é o grande número de competências conjuntas dos três níveis de governo, nem sempre com definição clara das atribuições ou papel das respectivas esferas (KUGELMAS; SOLA, 1999).

A educação brasileira, nas últimas décadas, também tem sido atingida por essas transformações, e outras em que o repasse de certo número de poderes e de responsabilidades do governo central para os governos locais, e, principalmente, dos governos estaduais para os

governos municipais, tem se mostrado uma prática recorrente, concretizando-se a lógica da descentralização, o que não quer dizer que não tenhamos políticas centralizadoras.

Para Celina Souza (2002), o Brasil tornou-se um país altamente descentralizado em comparação com outros países federativos, o que trouxe inúmeras mudanças nas relações intergovernamentais e no poder relativo dos governos e das sociedades locais. A autora, ao se referir às premissas da descentralização – transferência de poder financeiro e decisório para instâncias, setores ou grupos anteriormente excluídos do poder e a liberdade das instâncias, setores ou grupos para decidirem o que fazer com os recursos e o poder que lhes foram transferidos –, alerta para o fato de que a participação pode ser entendida como “voz” e não como criação de “poder de fato”. A participação como voz tem sido largamente adotada no Brasil, mas a luta e algumas conquistas pelo “poder de fato” também se fazem presentes.

Ao tratar do tema do federalismo no Brasil, Farenzena (2003) aponta como destaque, nas disputas em torno do reordenamento constitucional-legal da educação desde final dos anos 1980, as definições sobre o caráter e a abrangência da atuação de cada nível de governo para a garantia do direito à educação. De acordo com a autora, as definições sobre competências e inter-relações das esferas de governo no financiamento da educação sempre estiveram presentes em debates e proposições da produção legal, envolvendo executivos, parlamentares e entidades da sociedade civil. Contudo a mesma autora, em estudo de 2009, argumenta que as desigualdades educacionais ainda persistem, a insuficiência de recursos para implementar políticas universalizantes segue existindo, embora tenham ocorrido avanços, como uma maior alocação de recursos federais à educação.

Arretche(2002), ao discorrer sobre o federalismo brasileiro, reporta a questão da autoridade soberana do prefeito em sua circunscrição. Ela conclui que a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais, pelo fato de que, resguardados pelo princípio de soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal.

Nesse sistema federativo, existe uma tensão entre todos os níveis de governo, expressa nos embates entre autonomia, submissão, colaboração, competição, centralização e descentralização. As políticas fiscal e tributária, por exemplo, são emblemáticas nestes embates, estão sempre na pauta de discussão e não se chega a um denominador comum quanto a reformas mais abrangentes.

Nos arranjos federativos, a distribuição territorial dos fundos públicos ganha centralidade, dada sua repercussão direta na (re)distribuição territorial da riqueza e,

consequentemente, nas possibilidades de promoção da equidade através das políticas públicas. Temos recentemente esse exemplo no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF, de 1998 a 2006), que provocou um grande avanço na universalização do Ensino Fundamental e uma intensa municipalização de sua oferta na maioria dos estados brasileiros e, nessa esteira, uma (re)colocação das contendas em torno da equidade na oferta educacional, seja no que diz respeito às distintas etapas e modalidades da educação básica, seja na distribuição dos recursos no âmbito de cada estado e do país.

Aliado à formatação do sistema federativo brasileiro após o caso do regime militar, cresceu e floresceu o movimento pela descentralização das políticas públicas. Arretche(2002), Oliveira (2004), Martins (2004) e outros autores brasileiros apontam que o federalismo, conjugado com políticas educacionais descentralizadoras e a política de fundos, tem contribuído sobremaneira para a municipalização do Ensino Fundamental no Brasil, respeitadas as especificidades regionais. Somadas às peculiaridades do sistema federativo brasileiro, as políticas públicas estarão ajustadas ao modelo de Estado em que estão inseridas. Conforme Batista (2009, p. 87),

A sociedade brasileira ajustará o Estado sob as circunstâncias e determinações do paradigma neoliberal; conecta-se à globalização adquirindo doses adicionais de individualismo, diferenciação e fragmentação social; sofre as consequências de uma agenda “pós-moderna” sem sequer ter implementado plenamente uma agenda “moderna”.

O Estado, nesse contexto, é um Estado de sociedade capitalista em que predominam referenciais neoliberais, ancorados em paradigmas de mercado, que irão incidir diretamente nas políticas sociais, especialmente durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A garantia, a manutenção e a ampliação de direitos sociais, em especial as políticas educacionais, a partir do governo Lula, sinalizam um movimento misto do Estado, ora em direção aos interesses do capital, ora em avanços no sentido de garantir a democratização e a qualidade da educação, dependendo da correlação de forças em disputa.

Souza e Carvalho (1999), ao tratarem da reforma do Estado no Brasil, esclarecem que a agenda de reformas foi introduzida por Fernando Collor de Mello, embora com resultados tímidos: algumas privatizações e muito alvoroço em relação ao servidor público, considerado o principal responsável pelos problemas do Estado. Esses autores, dando continuidade à análise, informam que o governo Itamar Franco tratou do tema das reformas com menor prioridade, mas introduziu o principal elemento de sustentação e justificação das reformas, o

Plano Real. Foi o governo de Fernando Henrique Cardoso que deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado, principalmente através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob o comando de Bresser Pereira.

De acordo com Bresser Pereira (1998), a reforma do Estado envolveria quatro frentes : a) a delimitação do tamanho do Estado; b) a redefinição do papel regulador do Estado; c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo; e d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Segundo essa referência, a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas dimensões, em termos principalmente de pessoal, se daria através de programas de privatização, publicização e terceirização. Por meio dessas medidas, se desenvolveriam sistemas de participação dos cidadãos no controle do Estado e das entidades nomeadas como públicas não estatais; estaria sendo criada uma nova cultura, em que cidadãos mais maduros politicamente teriam condições de cobrar as responsabilidades dos governantes.

No bojo da reforma do Estado está contemplada a descentralização no movimento de transferência de obrigações e responsabilidades para a sociedade. Conforme Peroni(2003), a proposta de descentralização do Mare foi mais uma forma de desobrigação do Estado, o qual quer repassar obrigações que até então eram suas para a sociedade, de acordo com o proposto pela *Public Choice*, ou teoria da escolha pública.

Essa teoria tem seus métodos e pressupostos embasados na microeconomia e através deles procura explicar o comportamento político dos indivíduos. Para o funcionamento das instituições sociais, indica como modelo a ser seguido a ordem do mercado, que teria condições de atender com mais eficiência os interesses da coletividade. Conforme aponta Moraes (2001, p. 52), “O oposto desse mundo ‘viciado’ da política é o mundo governado pelo mercado[...]”.

Rezende (2002), ao tratar da reforma administrativa brasileira no período de 1995-1998, afirma que esta foi motivada em grande parte porque o setor público havia chegado ao limite das energias fiscais. Com essa reforma, foram obtidos resultados positivos no plano fiscal, mas na mudança institucional os ganhos foram reduzidos, devido à não cooperação dos atores estratégicos que viam na mudança institucional uma ameaça à estrutura de controle burocrático nas relações entre a administração direta e indireta no governo federal e entendiam que a mudança não era capaz de produzir impactos de curto prazo no equilíbrio fiscal.

O governo Lula, instalado em 2003, ameniza o processo de privatizações, amplia consideravelmente o quadro de servidores públicos com a realização de concursos públicos, lança programas sociais importantes como o Bolsa Família e, mais adiante, no segundo mandato, dá um novo impulso na educação com a criação do PDE, atingindo desde a Educação Infantil ao Ensino Superior. Quanto ao processo de elaboração e implantação do PDE, Camini (2011) alerta para as opiniões divergentes sobre o plano desde o seu lançamento, e que

[...] a discussão não ocorreu de forma simultânea e coletiva; os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política, sem constituir um processo efetivo de construção democrática, sendo marcado, em alguma medida, pela descontinuidade e intermitência na participação. (CAMINI, 2011, p. 166).

O governo Lula também promoveu um aumento nos gastos sociais nos últimos anos, projetou o Brasil no cenário internacional como um país com enorme potencial de desenvolvimento econômico, que está investindo na redução da miséria e das desigualdades sociais, e se destaca atuando também como mediador em conflitos políticos internacionais. Contudo, as desigualdades educacionais, desde a Educação Infantil ao Ensino Superior, ainda são um grande desafio para o país, conforme dados apurados em Farenzena (2011), que expressam a distância da situação educacional do país da justiça escolar.

2.1.2 Brasil – Novos Tempos

O contexto brasileiro na última década, sob o comando do governo Lula (2003-2006; 2007-2010), teve mudanças significativas na área social e econômica e, mesmo com os escândalos de corrupção, como o *Mensalão*⁵, o presidente terminou seus mandatos sem nenhum *arranhão*. A que se deve isso? Anderson (2011, p. 2) atribui o sucesso de Lula a

[...] um excepcional conjunto de dons pessoais, uma mescla de sensibilidade social afetuosa e frio cálculo político, ou – como sua sucessora Dilma Rousseff formulou – avaliação racional e inteligência emocional, para não falar no jovial bom humor e encanto pessoal. Mas esse conjunto também é, em sua origem, inseparável de um importante movimento social. Vindo ele mesmo da mais profunda pobreza do Brasil, a ascensão de Lula de operário no chão da fábrica a líder do país nunca foi um triunfo pessoal: o que a tornou possível foi a mais notável insurgência sindicalista do

⁵ Em 2005, veio à tona a informação de que havia sido instituído um esquema de compra de votos de parlamentares no Congresso, a fim de assegurar a aprovação de projetos de interesse do governo federal. O dinheiro seria proveniente de fundos ilegais controlados pelo PT e distribuídos pelo seu tesoureiro, Delúbio Soares. Em 2012, o Supremo Tribunal Federal encerrou o julgamento do caso, confirmando a existência do esquema. Dos 37 réus, 25 foram condenados, entre eles, José Dirceu, ministro-chefe da Casa Civil à época do escândalo, e também Delúbio Soares.

último terço do século, criando o primeiro – e até agora único – partido político moderno do Brasil que se tornou o veículo da sua ascensão. Juntos, a combinação de uma personalidade carismática e a organização com dimensões nacionais sempre foram trunfos formidáveis.

Para o autor, Lula é o político mais bem-sucedido do seu tempo. Essa definição também é compartilhada por Salama(2010, p. 1), que afirma:

O presidente Lula deixa o poder com uma grande aprovação, tanto pela imprensa internacional quanto pelos cidadãos do seu país. De cada cinco brasileiros, quatro apoiam sua política. Ele entra na história pela porta principal, como Vargas ou Kubitschek. A popularidade do presidente ultrapassa de longe a do seu partido, o PT, e fala-se com frequência de lulismo, sublinhando assim a parte pessoal do presidente no seu sucesso.

Lacerda (2011) também infere que Lula desfruta das mais altas taxas de aprovação que um governante já conquistou no Brasil desde que esse indicador começou a ser medido, atribuindo o sucesso ao aumento do poder de consumo dos cidadãos devido ao crescimento da economia e às políticas assistenciais, em especial o Programa Bolsa Família. Todavia o autor alerta que essas conquistas também se devem a

[...] uma soma dos avanços obtidos após a estabilização da economia e a realização de reformas estruturais (como a redefinição do papel do Estado, a modernização produtiva e a reorganização das contas públicas) pelo governo de Fernando Henrique aliados à força do empuxo da economia da China, hoje principal destino das exportações brasileiras e principal parceiro comercial do Brasil, à frente até dos Estados Unidos. Este é o arcabouço histórico, econômico e institucional que permitiu a Lula executar sua exitosa política social e galgar os mais altos níveis de popularidade que se tem notícia no país.(ibidem, p. 5).

No prefácio à terceira edição do livro *A gramática política do Brasil*, Nunes (2010) destaca o fato de que a *reforma do Estado*, que vinha sendo empreendida desde o governo Collor e durante os dois mandatos de FHC, foi decisiva para a integração do Brasil no sistema econômico e financeiro internacional, embora não tenha havido crescimento. Lessa e Lacerda reconhecem, portanto, que a situação econômica favorável do Brasil no governo Lula está atrelada a medidas adotadas no governo anterior, de FHC. Logo, não se trata de governos insulados, como alguns partidos políticos querem fazer crer, mas, sim, de governos que vão herdando legados de gestões anteriores, tanto para o bem quanto para o mal. Isso não quer dizer que se está falando de continuidade de governos, tampouco de rupturas, mas de ações de governos anteriores que repercutem, dialogam e se relacionam com as ações dos sucessores.

Os autores já citados, embora com posicionamentos divergentes em alguns pontos, reconhecem a popularidade do governante Lula, bem como afirmam que o Brasil de hoje é um país que tem um novo quadro econômico e social e se destaca no cenário internacional,

face a novos acordos comerciais com outros países, o aumento dos investimentos internos e externos e novos programas sociais implementados⁶.

Outro ponto importante a ser considerado é o fato de o país não ter sucumbido às crises internacionais. Entre as estratégias adotadas está a criação de programas de incentivo ao consumo, com a redução e a isenção de impostos em momentos específicos, como no setor automotivo e no de bens de consumo duráveis, de forma a aquecer a economia. Quando a crise de 2008 balançou fortemente os Estados Unidos, Lula declarou à imprensa que os reflexos no Brasil não passariam de uma “marolinha”. O presidente foi muito criticado por essas palavras, mas

[...] ele fez jus às suas palavras. As medidas de contenção foram imediatas e eficazes. Apesar da queda na arrecadação fiscal, a distribuição de renda aumentava, as reservas foram reduzidas, o investimento público subiu, e o consumo doméstico foi amparado. Na superação da crise, as práticas bancárias locais ajudaram. Controles rígidos, mantendo os multiplicadores da base monetária bem abaixo dos níveis dos EUA, e uma maior transparência deixaram os bancos brasileiros em melhor forma do que os dos EUA, protegendo o país do pior da crise financeira. (ANDERSON, 2011, p. 7).

O segundo mandato de Lula, orientado por políticas de estímulo ao crescimento e de expansão da demanda interna, lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷, um programa estratégico, com investimento público em infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias etc.) e outras medidas para aumentar o crescimento econômico do país.

O governo federal lançou também um novo programa habitacional, intitulado Minha Casa, Minha Vida⁸, com recursos para serem investidos no setor habitacional e em mecanismos mais flexíveis de financiamento e aquisição de moradias, visando a atender o problema do déficit habitacional⁹ existente no país. A estimativa do déficit habitacional do

⁶ No início de 2009, para diminuir os impactos da crise, o governo elevou o valor real do salário mínimo, concedeu parcelas extras do seguro-desemprego e fez mudanças no Bolsa Família com vistas a permitir o ingresso de mais famílias, além de reajustar o valor dos benefícios (IPEA, 2010).

⁷ O Programa de Aceleração do Crescimento, lançado em 28/1/2007, é um programa do governo federal que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil.

⁸ Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), instituído pela Medida Provisória (MP) n. 459/2009, convertida na Lei n. 11.977/2009, alterada pela MP n. 514/2010, convertida na Lei n. 12.424/2011.

⁹ O Déficit Habitacional é indicador que contribui para a formulação e avaliação da política habitacional[...].No âmbito federal, o conceito de déficit vem sendo construído a partir da atuação da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Ministério das Cidades. A FJP desenvolveu, a partir de meados de 1990, metodologia que se utiliza de dados secundários da PNAD. Desde então, a metodologia desenvolvida pela FJP para calcular o déficit habitacional e a inadequação domiciliar vem sendo atualizada e revisada de forma a melhor utilizar os dados secundários disponíveis, ora provenientes dos Censos Demográficos, ora das PNADs.

(http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf, acessado em 28/10/2013)

Brasil realizada pelo Ipea em 2013, conclui que o problema reside majoritariamente, nas grandes capitais e principalmente no Sudeste e, a precariedade dos domicílios atinge as regiões Norte e Nordeste, especialmente o Maranhão¹⁰.

Os programas de transferência de renda, primeiro o Fome Zero, o qual não teve bons resultados, depois o Bolsa Família¹¹(BF), que ganhou notoriedade internacional, implantado em praticamente todos os municípios, têm provocado melhora nas condições de vida de milhões de brasileiros. Para Bittencourt (2012, p. 6), a implementação dessa política

[...] é uma forma de enfrentar a pobreza e a desigualdade, mesmo sabendo que existe uma dívida social que não será fácil de cobrir, por outro lado, a combinação que o programa fez aliando o direito à educação e à saúde torna este programa de real importância para o desenvolvimento do país.

As políticas que vêm sendo adotadas desde o Plano Real levaram a uma expressiva melhoria nas condições de vida de uma larga parcela da população brasileira, que se expressa na ascensão da chamada classe C, com aumento do poder de consumo e mais acesso ao crédito, e redução da pobreza. Entre 2001 e 2011, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período. Ou seja, a renda *per capita* de todos os grupos cresceu e, entre os mais pobres, o crescimento foi mais acelerado. Como consequência, houve redução na desigualdade de renda e na pobreza. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a desigualdade de renda no Brasil vem caindo continuamente desde 2001 (Comunicados do Ipea, n. 155/2012).

A taxa de desemprego ou taxa de desocupação no Brasil vem num processo decrescente desde 2003. O país está entre os que experimentaram os menores aumentos na taxa de desocupação entre 2008 e 2009. O Brasil também foi um dos que mais conseguiram reduzir essa taxa de 2009 a 2011, sendo que em 2011 foi de 7,3, a menor dos últimos anos (Comunicados do Ipea, n. 156/2012).

Embora presente esse quadro de desenvolvimento, com o Índice de Gini¹² de 0,59 em 2001, caindo para 0,53 em 2011, o Brasil continua sendo um país desigual, posicionando-se

¹⁰

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf, acessado em 04/11/2013.

¹¹ O programa está sustentado sobre um tripé de ações: transferência de renda, acesso à escola e acesso ao sistema básico de saúde.

¹² Coeficiente de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda (IPEA, 2011).

entre os 15 mais desiguais do mundo. Essa queda do Índice de Gini entre o período de 2001 e 2008 se explica em 58% pelos rendimentos do trabalho, sendo 19% referentes aos aumentos dos benefícios da previdência social e 13% do Bolsa Família (Comunicados do Ipea, n. 155/2012). A queda do Índice de Gini no período de 2009 a 2012 ainda não foi analisada pelo Ipea.

Uma pesquisa muito interessante realizada pelo Ipea em outubro de 2012, em que foram aplicadas perguntas padronizadas de questionários internacionais em 3.800 domicílios, confirmou o alto grau de felicidade prevalecente no país. Em uma escala de 0 a 10, os brasileiros dão, em média, nota 7,1 para esse quesito. Esse nível colocaria o país em 16º lugar entre os 147 países pesquisados no Gallup World Poll¹³, que apontava uma felicidade média de 6,8 no Brasil em 2010 (Comunicados do Ipea n. 158/2012).

No que se refere à política externa do governo Lula, houve a diversificação dos parceiros comerciais, com especial atenção ao bloco econômico do Mercosul, vindo a fortalecer a integração regional entre o Brasil e os países sul-americanos. Lamoso (2012) conclui que a crise financeira de 2008 foi um elemento facilitador dessa integração regional, bem como o elenco de presidentes dos países vizinhos: Cristina Kirchner (Argentina), Fernando Lugo (Paraguai), Evo Morales (Bolívia), José Mujica (Uruguai), Hugo Chávez (Venezuela), que junto com Dilma Rousseff possuem interesses econômicos comuns e formam um bloco de resistência às políticas neoliberais.

Lacerda (2011) reconhece o sucesso econômico que o Brasil está vivendo, no entanto ressalta que na prática política o governo Lula foi retrógrado, protagonizando escândalos de corrupção como o Mensalão, com desvios de verbas públicas – afinal, o Partido dos Trabalhadores tinha como bandeira de luta a honestidade e a ética. Em 2011, nove ministros já haviam sido exonerados por suspeita de uso indevido de dinheiro público. Ainda assim, a manutenção do PT no poder é garantida por três mandatos seguidos, bem como o aumento do número de seus parlamentares no Congresso. No processo eleitoral de 2010, a maior bancada na Câmara de Deputados foi do PT, seguida pelo PMDB. No Senado, o PMDB ficou com o maior número de senadores eleitos, perdendo apenas para o PT.

Uma inovação significativa no país é a implantação gradativa pela Justiça Eleitoral do voto biométrico, em que a impressão digital é utilizada para identificar o eleitor, sendo uma

¹³Gallup realiza pesquisas em 160 países e mantém o compromisso de fazê-las todo o século. A sondagem mundial de Gallup proporciona um observatório científico dos pensamentos e dos comportamentos de 98% dos cidadãos do todo o mundo mediante amostras nacionais representativas. É o único estudo mundial deste tipo. Informações disponíveis em: <<http://www.gallup.com/strategicconsulting>>.

forma de evitar a fraude no processo eleitoral. A Justiça Eleitoral deu início ao Programa de Identificação Biométrica em 23 estados e no Distrito Federal e já contabiliza que 163 municípios iniciaram o cadastramento biométrico para as eleições de 2014.¹⁴

As transformações do Brasil nos últimos anos não se esgotam aqui. Apenas foram destacados alguns elementos importantes que expressam um país que vem apresentando significativo desenvolvimento econômico, com um mercado interno mais dinâmico, mudanças sociais e sensível redução da pobreza, projeção internacional, enfim, melhores condições de vida para muitos brasileiros, mas com situações de muita desigualdade. Farenzena (2011, p. 8/9) apresenta vários indicadores ligados a trajetória e o desempenho escolar, os quais expressam a magnitude das desigualdades escolares no Brasil.

2.2.1.1 A educação brasileira

A seguir, destaco alguns momentos que considero importantes na última década, na área da educação no Brasil, em que ocorreram avanços significativos, como a ampliação do acesso a todos os níveis e modalidades educacionais, chegando à universalização do acesso ao Ensino Fundamental. A baixa escolaridade média da população e a desigualdade, porém, ainda são graves problemas, bem como a necessidade de universalização da educação básica, a melhoria da qualidade da educação e a eliminação do analfabetismo.

No primeiro mandato do governo Lula, no que se refere à educação básica, Oliveira (2009) infere que ocorreram mais permanências do que rupturas em relação ao governo anterior, de FHC, com ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis. Podemos dizer que nesse período a política educacional não foi objeto de tantas inovações quanto no mandato posterior. Contudo merece destaque no final do primeiro mandato a aprovação da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007.

O processo de formulação do Fundeb envolveu o Executivo federal, os estados, representados pelo Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), os municípios, representados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), e pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), bem como a sociedade civil, através das diversas representações, das quais se destacou a Confederação Nacional dos Trabalhadores

¹⁴ Disponível em: www.tse.jus.br/noticias-tse, acessado em 12/05/2013.

em Educação (CNTE). Esse fundo passou a atender toda a educação básica, corrigindo uma lacuna deixada pelo fundo anterior, o Fundef, que atendia somente a Educação Fundamental (MACHADO, 2007).

No ano de 2004 foi criado o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)¹⁵, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do Ensino Fundamental público residentes em área rural que utilizassem transporte escolar. Em 2009, o programa foi ampliado para toda a educação básica.

Outra iniciativa importante a ser destacada foi a atenção dada à Educação Superior através da ampliação das vagas nas instituições federais de ensino; da ampliação do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) e da instituição do Programa Universidade para Todos (Prouni).

Entretanto é no segundo mandato de Lula que a educação terá mais destaque, iniciando com o lançamento oficial do Plano de Desenvolvimento da Educação, em 24 de abril de 2007. Trata-se de um conjunto de metas e ações visando a elevar o nível da educação brasileira aos patamares dos países desenvolvidos. Em suma, o PDE é uma política pública emanada do Poder Executivo, em que o MEC reuniu um conjunto de ações já desenvolvidas e acrescentou algumas novas. Nessa mesma data, por meio do Decreto n. 6.094/2007, é lançado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que integra o PDE, focado na melhoria da educação básica no Brasil, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados.

Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a lei que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Governos estaduais, inclusive o gaúcho, entraram com ações na Justiça, argumentando que a lei era inconstitucional por interferir no orçamento dos estados, e obtiveram uma liminar. Em abril de 2011, o STF concluiu que a Lei do Piso era constitucional. Outra cláusula da lei que gerou embates foi o parágrafo 4º do artigo 2º, que determina o cumprimento de no máximo dois terços da carga horária do magistério em atividades em sala de aula. Essa prerrogativa também foi reconhecida como constitucional pelo STF. De acordo com o parecer 09/2012, de 12/4/2012, do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, apenas sete estados cumprem integralmente a lei. Quanto aos municípios, até a presente data, não encontrei informações sobre algum levantamento de dados.

¹⁵ Atualmente, o MEC executa dois programas voltados ao transporte de estudantes: o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que visam a atender alunos residentes na zona rural.

A Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) realizada em 2008 foi um processo que possibilitou reflexões sobre as políticas públicas, cujo eixo central estava na construção do sistema nacional articulado de educação, possibilitando amplos debates e espaços de deliberação coletiva em todos os estados da federação e no Distrito Federal, por meio da realização de conferências estaduais e distrital e, ainda, em alguns municípios.

A Conferência Nacional de Educação de 2010 também provocou um exercício democrático em que o debate abrangeu as três esferas de governo, setores educacionais, universidades e a sociedade civil, expressando uma pluralidade de sujeitos nas discussões.

Segundo o documento referência para a Conae de 2014, a Conae 2010 atingiu uma mobilização de cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, envolvendo em torno de 2% da população do país, aprovando a realização de conferências nacionais de educação a cada quatro anos. Portanto estamos vivenciando momentos que provocam a reflexão sobre a educação que está sendo pensada para todos os brasileiros, sem distinção de raça, cor, condição social, e que políticas podem ser construídas para atender essas demandas, considerando as especificidades do nosso país, marcado por condições de muita desigualdade.

No final desse segundo mandato, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei do Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020, constituído de 20 metas, o qual também envolveu a participação dos educadores e suas distintas organizações, audiências públicas etc., sendo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara em 16 de outubro de 2012. No momento em que escrevo este capítulo da tese (outubro de 2013), a proposta está na Comissão de Educação do Senado, sendo que,

Do total de vinte metas que compõem o PL/PNE, dez estão vinculadas à ampliação do acesso ao ensino em seus diversos níveis e modalidades. Também cabe destacar o fato de outras cinco metas relacionarem-se à formação e valorização de professores, com implicações sobre o financiamento dos sistemas de ensino, o que aponta para a necessidade do fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. (IPEA, 2012, p. 118).

A maioria das metas vinculadas à ampliação do acesso ao ensino demonstra a necessidade de universalizar a educação em todos os seus níveis e modalidades a todos os brasileiros, através de um esforço que envolva os três níveis de governo, principalmente no que se refere ao financiamento, uma vez que a meta é atingir novo patamar de investimento público em educação, tendo o projeto do Executivo fixado uma meta de 7% do PIB, enquanto o projeto de lei aprovado na Câmara ampliou para 10%.

No atual governo, de Dilma Rousseff, iniciado em 2011, tem sido dada ênfase à ampliação de vagas na Educação Infantil, para programas de erradicação do analfabetismo e ampliação de vagas na educação profissional e tecnológica, com a expansão da rede federal e a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)¹⁶.

O Pronatec deverá ser o principal instrumento de financiamento da expansão da educação técnica e profissional do país no quadriênio 2012-2015. Além da expansão da rede federal, o Pronatec também financiará: a expansão das redes estaduais de educação profissional; a ampliação de vagas e a expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; e o acesso de estudantes e de trabalhadores a cursos técnicos, tecnológicos e de formação inicial e continuada. (IPEA, 2012, p. 121).

Essa prioridade de investimento dada pelo MEC nessa modalidade de ensino pode ser justificada pelo momento de crescimento econômico que vive o país, a necessidade de trabalhadores com qualificação profissional, a permeabilidade do Executivo federal a reivindicações do setor empresarial e a demanda de curto prazo de capacitação de trabalhadores para os grandes eventos esportivos que ocorrerão no país em 2014 e 2015.

Sobre os investimentos em educação, o governo Dilma busca vincular o uso dos *royalties* do petróleo e recursos gerados pela exploração de petróleo da camada do pré-sal para garantir que os recursos da educação aumentem sua representatividade em relação ao PIB nacional. Essa reivindicação também tem sido proposta por diversos segmentos da sociedade civil, com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Em 2012 foi lançado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, com o objetivo de fazer com que todas as crianças do país sejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Esse pacto envolve o MEC e as secretarias estaduais, distrital, e municipais de educação, visando, entre outros, a dar cumprimento à diretriz II do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Outras ações continuam sendo implementadas pelo MEC, como o combate ao analfabetismo e a elevação da escolaridade da população de 15 anos ou mais, bem como são mantidos programas implementados no governo Lula da Silva, como o Programa Mais Educação, que financia atividades socioeducativas no contra turno escolar, com foco em temas ligados a diversidade, cidadania, direitos humanos e meio ambiente; o Programa Escola Ativa, reformulado como Escola da Terra em 2013, voltado às classes multisseriadas das escolas do campo; o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais para o atendimento educacional especializado do público alvo da educação especial.

¹⁶ Os recursos do programa advirão do orçamento do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Sistema S e do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipea, 2012).

Castro (2011) analisa a situação educacional do Brasil nos últimos anos, utilizando os seguintes indicadores: média de anos de estudos (média de escolaridade da população de 15 anos ou mais), situação do analfabetismo e acesso à escolarização. Os indicadores são analisados considerando as desigualdades educacionais, observando recortes de renda, localização regional (urbano ou rural), cor, raça e sexo. O autor concluiu que houve ampliação do número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais, contudo existe um grande hiato educacional (mede a quantidade média de anos de estudos que faltam aos brasileiros que estão abaixo da meta da educação); a queda do analfabetismo está ocorrendo pela escolarização da população mais nova e pela própria dinâmica populacional, com a morte dos idosos analfabetos; a taxa de escolarização teve incremento para todas as faixas etárias; bem como aumentaram as taxas de frequência líquida em todos os níveis de ensino, sendo que os maiores avanços ocorreram no Ensino Médio e na Educação Superior.

Entretanto ainda existem muitos desafios, como tornar mais efetivos os programas de alfabetização; acelerar o acúmulo de escolarização da população; universalizar a Educação Infantil e o Ensino Médio; reduzir a baixa frequência e as disparidades e desigualdades no Ensino Superior. Por fim, o maior desafio da atualidade é a melhoria da qualidade do ensino para todos os níveis e modalidades da educação brasileira, pois as deficiências em termos de qualidade são um reflexo de uma sociedade profundamente desigual, conforme se pode observar, no seu recorte regional, na tabela que apresenta a taxa média esperada de conclusão no Ensino Fundamental e no Ensino Médio no período 2005-2006, por região geográfica.

Tabela 2. 1– Taxa média esperada de conclusão no Ensino Fundamental (4ª e 8ª Séries) e Ensino Médio, segundo a região geográfica - 2005/2006

Brasil e regiões	Ensino Fundamental		Ensino Médio
	4ª série	8ª série	
Brasil	87,6	53,8	66,6
Norte	81,0	40,5	62,7
Nordeste	79,4	38,7	67,7
Sudeste	94,5	66,6	69,3
Sul	95,0	69,1	69,0
Centro-Oeste	88,9	54,2	65,3

Fonte: adaptado de Ipea (2010)

Os dados da tabela expressam um pouco da dimensão da desigualdade educacional entre as regiões do Brasil, em que se observa, por exemplo, que a taxa média de conclusão do Ensino Fundamental na região sul é de 69,1%, e na região nordeste é de 38,7%, evidenciando uma diferença de 30,4 pontos percentuais entre essas regiões, remetendo a sérios problemas de repetência e evasão escolar, que por sua vez são explicados pelas condições socioeconômicas da população e por deficiências na oferta e nas condições de qualidade da educação. A região sul também apresenta as melhores taxas nos anos iniciais em relação às demais regiões geográficas, portanto persiste o desafio nessa etapa de ensino, que tem seu acesso considerado como universalizado no país, sendo necessário atingir a universalização da conclusão desse nível de ensino, ou seja, a melhoria na sua qualidade. Chamam a atenção os dados do ensino médio: as diferenças não são tão acentuadas quanto no ensino fundamental, a diferença entre a maior e a menor taxa fica em 6,6 pontos percentuais. Embora isso sugira muitas interpretações, posso cogitar que a maior homogeneidade decorre da seletividade anterior (no Ensino Fundamental), bem como de problemas comuns vividos no país quanto às dificuldades de permanência dos jovens nessa etapa da Educação Básica.

Quando o recorte de análise da escolaridade e da escolarização leva em conta outros elementos, como raça, idade, cor, localização rural ou urbana da população, níveis de renda, as dimensões das desigualdades educacionais no Brasil ficam mais evidentes e aumentam os desafios para as políticas públicas educacionais, conforme dados levantados pelo Ipea em 2010 (Comunicados do Ipea, n. 66).

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas podem ser analisadas em cada um dos momentos do seu ciclo: problematização, inserção na agenda pública, decisão (formulação), implementação e avaliação, embora esses momentos não sejam estanques, nem lineares. Este trabalho analisa a fase de implementação no âmbito do município, isto é, quando o Plano de Metas/PAR sai do papel e se materializa por meio de práticas e de reformulações nas suas prescrições originais.

Segundo Faria (2003), o campo da análise da implementação de políticas públicas no Brasil é muito incipiente, assim como as pesquisas de avaliação de políticas. Dessa forma, meu desafio iniciou na seleção do referencial teórico, porém o desejo de novas descobertas falou mais alto. Na sequência, apresento os diálogos que foram possíveis com os conceitos, as definições e os textos de alguns estudiosos da área de políticas públicas.

A implementação pode ser compreendida, conforme Rua (1998), como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, o qual é

direcionado para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas:

[...] uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários. Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão. Essa variedade de resultados decorre do fato de que a implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. (ibidem, p. 258).

Arretche (2001) argumenta que a implementação de uma política é sempre realizada com base nas referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções e que a execução modifica as políticas públicas. Assim, cada município se articulará ou não na implementação das ações propostas no PAR conforme suas características locais, muito embora as diretrizes da política tenham sido traçadas de forma centralizada. Entre o que chamo de características locais podem ser destacadas as seguintes: situação política e econômica do município, configuração institucional local do setor da educação, referenciais cognitivos e normativos¹⁷ da equipe técnica da secretaria, composição do comitê local de acompanhamento do PAR, quadro de professores e funcionários.

Outro elemento de relevância a ser considerado na atuação do município na implementação dessa política é o papel do MEC e de seus órgãos, principalmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE/MEC) na operacionalização de programas e ações de sua competência. Como afirma Arretche (2003), na prática qualquer política pública é, de fato, feita pelos agentes encarregados da implementação.

Souza (2005) assinala que, na linguagem da política pública, a burocracia poderia desenhar políticas contrárias ao interesse dos políticos eleitos ou as implementaria de forma contrária ao que foi por eles decidido. No âmbito das instituições municipais, a situação não é diferente do que ocorre em outras instâncias governamentais em que há disputa de poder: os cargos dirigentes são preenchidos por indicação político-partidária, e os interesses assim processados se sobrepõem ou se cruzam aos interesses da coletividade. Um desafio adicional para a pesquisa foi o de que se trata de uma política intergovernamental, na qual, entre os implementadores, há atores situados no MEC e nas redes municipais de ensino. Quer dizer, no

¹⁷ As crenças, os valores, os comportamentos que indivíduos e/ou grupos inscrevem na sua ação (MULLER; SUREL, 2002).

caso do município, além de uma análise que leve em conta o âmbito político interno, há que considerar as relações entre o poder territorial (do território chamado município) e o MEC.

No processo de implementação do PAR, os municípios prioritários do Rio Grande do Sul receberam capacitações promovidas pelo FNDE/MEC, juntamente com a UFRGS, através dos seus consultores. Todavia um fato político de peso, que tem gerado repercussões no andamento das ações propostas pela política, são as eleições para os governos municipais. No ano de 2008, principalmente naqueles municípios em que o prefeito eleito foi de oposição ao governo anterior, geralmente ocorreu a troca dos secretários, e, nessa troca de governo, o PAR ficou prejudicado, afinal ele havia sido elaborado no governo anterior e as informações nem sempre foram repassadas aos novos gestores. A situação voltou a se repetir nas eleições municipais de 2012: quando estava em fase de implantação o PAR 2011-2014, os novos gestores públicos que assumiram levaram um tempo até se apropriarem do instrumento e o que ele implica para a educação municipal.

Na gestão pública, a recorrente falta de continuidade das ações de um governo para outro – ou as situações em que há troca de equipes num mesmo governo – é um dos grandes entraves na superação dos problemas educacionais, principalmente no âmbito dos municípios. Em alguns casos, o governo que assume desconhece as ações já implementadas, por simples desconhecimento, ou as ignora porque não atendem aos seus interesses, ou, ainda, se as conhece, pode até adotá-las e muitas vezes lhes dá novo *nome*. Enfim, a descontinuidade administrativa parece naturalizada na gestão pública, embora elementos de continuidade possam estar presentes num entrelaçamento entre o novo e o passado, o que reforça a noção, bastante utilizada na literatura de análise de políticas públicas, de *path dependence* (dependência de caminho ou dependência de políticas prévias).

O PAR surge também como uma tentativa de continuidade de uma proposta educacional tanto para os municípios quanto para os estados, tendo sua primeira versão para o período de 2007 a 2011 e, atualmente, para o período de 2011 a 2014. Trata-se de plano estratégico que dá ênfase ao planejamento de ações de médio prazo, procurando romper com a *gestão do momento* – naquele circuito de mudar tudo ao trocar o governo ou o gestor da educação dentro de um mesmo governo, desconsiderando o que foi realizado anteriormente –, e também de longo prazo, na medida em que sugere ações como a elaboração do plano municipal de educação.

A implementação de uma política pública não é um movimento linear, em que o que estava escrito/prescrito se concretiza na sua íntegra. São necessários ajustes para atender a demandas que não haviam sido previstas ou que surgiram no decorrer da implantação; trata-se

de um processo dinâmico. O sistema informatizado de registro das ações do PAR, bem como o seu monitoramento, também passou e continua a passar por frequentes modificações, isto é, vão se adequando para atender às demandas que vão surgindo no decorrer do tempo. Assim, ocorrem adaptações a situações novas e inesperadas ou que não foram contempladas no projeto inicial. As políticas não apenas sofrem ajustes; elas também podem sofrer rupturas, ou simplesmente não ser implementadas.

Nesse sentido, Rua (1998, p. 258) dá a sua contribuição, afirmando:

[...] na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.

Tendo em conta este marco conceptual traçado até aqui, observa-se que implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por diversos grupos envolvidos com a política, que irão promover transformações ao longo de seu processo e influenciar os resultados obtidos. Além do que, como afirma Draibe(2001), o processo de implementação também repousa em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem ou dele se beneficiam, uma vez que se trata de um espaço de relações. Dessa forma, os agentes municipais conduzem a implementação da política ao mesmo tempo em que são atingidos por ela, pois poderão modificar seu comportamento dentro do processo de aprendizagem que a própria política possibilita.

Para a análise do processo de implementação, a autora (ibidem) chama a atenção sobre o que ela chama de anatomia do processo geral de implementação, e apresenta um quadro de sistemas ou subprocessos da implementação, que inclui: sistema gerencial e decisório; processos de divulgação e informação; processos de seleção (de agentes implementadores e/ou de beneficiários); processos de capacitação (de agentes e/ou beneficiários); sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim): financiamento, gasto e provisão de recursos materiais; processos de monitoramento e avaliação externos. Cada um desses subprocessos ou sistemas corresponde a ações/etapas do processo de implementação de uma política que podem auxiliar na definição de indicadores de avaliação.

2.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas admitem vários modelos de análise, de acordo com seus próprios conteúdos e com os objetivos e condições dos pesquisadores que se propõem a analisá-las.

Este estudo não tem a pretensão de definir um método específico de análise de políticas educacionais, mas procura se utilizar de trabalhos e conceitos produzidos por autores do campo de análise de políticas públicas para delinear uma proposta que viabilize o estudo da implementação do PAR em um município priorizado do Rio Grande do Sul.

Segundo Espinoza (2009, p.8), os fundamentos dos principais referenciais metodológicos que têm guiado as ciências sociais, particularmente a investigação educacional, são as teorias crítica e funcionalista, uma vez que aspectos relevantes, complexos e controversos estão associados à análise do desenho e da implementação das políticas educativas.

A teoria funcionalista relaciona a educação a problemas técnicos que podem ser resolvidos mediante iniciativas de racionalidade técnica que focam as questões de custo-benefício, custo-eficiência, custo-efetividade, indicadores sociais e outros; já a teoria crítica enfatiza na sua análise as questões sociais, originadas de demandas das camadas mais despossuídas da sociedade, e considera o caráter político da educação.

A análise da política Plano de Metas/PAR neste trabalho se aproximou mais dos pressupostos da teoria crítica, contudo não deixou de considerar os indicadores educacionais que integram os levantamentos efetuados pelo Inep e pelo MEC, os quais também possibilitaram uma leitura crítica da educação municipal, tendo inicialmente chamado minha atenção os altos índices de reprovação escolar no período de 2007 a 2011, no município pesquisado.

As avaliações de políticas públicas possibilitam a verificação da eficácia, da eficiência, da efetividade e de *accountability* das ações governamentais; permitem detectar dificuldades e obstáculos, bem como produzir recomendações, correção de rumos e proporcionar aprendizagens. Nessa esteira, o trabalho foi direcionado para a avaliação da efetividade institucional, considerando a Secretaria Municipal de Educação, a instituição da instância local responsável pela implementação da política.

Para Farenzena (2009), a aprendizagem na avaliação de políticas públicas poderá se dar em termos de identificação de possibilidades ou de limites da política, permitindo a correção de problemas, caso a política tenha continuidade, ou o conhecimento de determinadas situações que podem auxiliar na definição de outras políticas.

Draibe(2001) classifica as avaliações em *ex ante* e *ex post*. A avaliação *ex ante* ocorre em geral nas fases de preparação e formulação, já a avaliação *ex post* é efetuada concomitantemente ou após a realização do programa. Este estudo trata de uma avaliação *ex post*, isto é, a partir do primeiro ano de implementação da política, ocorrido em 2008, tendo

como data limite para análise das ações no âmbito do município o ano de 2011. Contudo o PAR 2011-2014 está contemplado dentro do que foi possível de ser observado/capturado.

Essa classificação da avaliação é ampliada por Rua (1998) em: avaliação *ex ante*, correspondendo à avaliação de projeto; avaliação intermediária, em algum ponto significativo da implementação do programa; avaliação final, no momento da conclusão do programa; e, por fim, avaliação de impacto, tempos após o encerramento. Seguindo a orientação da autora, o presente estudo pode ser definido como uma avaliação intermediária, pois foi realizado durante os primeiros anos de implementação do PAR.

Lobo (2001) alerta que, ao analisarmos determinada política, não podemos negligenciar os aspectos teóricos subjacentes, procurando refletir sobre questões tais como o ambiente político no qual os programas se desenvolvem, as forças políticas que se contrapõem ou se alinham para apoiar ou sabotar o programa, o ideário econômico-financeiro que preside a determinação acerca da alocação do gasto público, as concepções sobre a maior ou a menor necessidade de democratização do Estado, a visão a respeito dos princípios da eficiência, efetividade e eficácia das ações governamentais na área social.

De acordo com a autora, nos resultados de uma avaliação de programas sociais é preciso ter cuidado com o perfeccionismo buscado e raramente alcançado pelos pesquisadores:

Talvez por um viés acadêmico, em alguns casos, ou por um desejo de “mostrar serviço impecável”, em outros, inviabiliza-se um processo de avaliação desejável. A ambição de abarcar todo o complexo universo envolvido no desenho e implementação de um determinado programa, além de buscar-se metodologias excessivamente sofisticadas, faz, não raramente, com que “se jogue fora a criança com a água do banho”. (ibidem, p. 83).

O presente trabalho foi conduzido buscando não cair nessa armadilha, ou seja, não teve a pretensão de dar conta de todo o espectro que envolve a implementação de uma política pública social, mas sim de analisar a efetividade institucional da política no município pesquisado e em que medida e de que modos esta interferiu na autonomia do município no que se refere à gestão educacional.

Figueiredo e Figueiredo (1986) enquadram as pesquisas de avaliação em dois tipos: avaliação de processos e avaliação de impactos. A avaliação de processos estaria mais voltada para a averiguação da eficácia, isto é, se o programa estaria sendo implementado de acordo com as diretrizes traçadas para a sua execução e se o produto atingiu suas metas. Já a avaliação de impacto teria uma função mais ampla, uma vez que avaliaria os efeitos do programa sobre determinada população-alvo, estabelecendo uma relação de causalidade entre

a política e as alterações nas condições sociais. Entre os dois tipos referidos pelos autores, entendo que o presente trabalho encaminhou uma avaliação de impacto no nível institucional, ou seja, buscou averiguar os efeitos do PAR na gestão municipal, em que medida e de que modos o aprendizado e a aquisição de informações alteraram a rotina dos atores no âmbito da gestão educacional no município. Como sugere Draibe(2001), foi uma avaliação da efetividade institucional.

2.3.1 Efetividade institucional

Na análise de políticas públicas, o conceito de efetividade contribui para uma avaliação mais abrangente e com características mais qualitativas, porque possibilita detectar os efeitos e os impactos que determinados objetivos provocam na realidade em que a política está sendo implantada. Para Draibe (2001, p. 36), “a efetividade significa as quantidades e/ou os níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não”. A autora considera que a avaliação da efetividade pode ser agrupada em duas dimensões: a social e a institucional. A efetividade social é definida como a capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução. Já a efetividade institucional remete às afetações provocadas pelo programa sobre as organizações e as instituições envolvidas na implantação.

Sander (2007, p. 80) trata de quatro modelos de gestão da educação, que são baseados em critérios de desempenho administrativo: eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Ele trata da efetividade, no sentido do “critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade”. Penso que essa definição pode dialogar com o conceito de efetividade definida por Draibe, uma vez que esses conceitos abrangem os efeitos da ação pública, da capacidade de respostas em um dado contexto real – no presente caso em estudo, uma rede municipal de ensino.

Arretche (2001, p. 31-32) entende por avaliação da efetividade o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, no qual se possa detectar o sucesso ou o fracasso em termos de efetiva mudança nas condições sociais de vida da população atingida por aquele programa, contudo alerta que nas avaliações de efetividade “a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise”.

A avaliação da efetividade institucional deste estudo está focada no primeiro nível de implementação da política no âmbito municipal, ou seja, no órgão responsável pela educação municipal, analisando as modificações, as alterações de procedimentos e as ideias ocorridas ou não na Secretaria Municipal de Educação durante a implementação do PAR, enfim, detectando os efeitos dessa política.

O sentido de aprendizagem que a avaliação pode proporcionar, com seus elementos de controle institucional, também é analisado, evitando-se a valoração da política, isto é, a atribuição de conceitos de bom ou ruim, se a política foi um sucesso ou um fracasso, mas, sim, se essa política contribuiu para a gestão da educação municipal, criando espaços de novas possibilidades e aprendizagens.

O quadro de análise da avaliação de programas elaborado por Draibe (2001) delimita que, na efetividade institucional, poderão ser captados os seguintes indicadores: graus de indução a mudanças, inovações e autonomia; níveis de aprendizado institucional; rotinização/institucionalização dos processos e capacidade de transferência de metodologia. Dessa forma, a pesquisa procurou verificar os efeitos da política na gestão da educação municipal, no âmbito da secretaria de educação; dito de outro modo, em que medida essa ação governamental produziu efeitos, modificou a rotina e o comportamento dos gestores.

Cabe ressaltar, no PAR, a importância atribuída à dimensão da gestão educacional, na qual são previstas várias ações e subações orientadas à democratização da gestão, bem como ao incentivo à realização de um planejamento organizado e sistematizado da educação, que poderá promover a ruptura de gestões fragmentadas e desprovidas de planejamento.

Tanto secretários municipais de educação quanto sua equipe técnica, principalmente em municípios pequenos, costumam afirmar que a gestão da educação não é tarefa fácil e vivem “apagando incêndio”, isto é, resolvendo problemas pontuais; falam que não conseguem elaborar e implantar um planejamento de longo prazo, devido à falta de recursos humanos qualificados e à sobrecarga de trabalho. Essa dimensão do PAR também prevê a qualificação dos gestores municipais, mediante a oferta de cursos de formação, tanto nos aspectos de gestão técnico-administrativa quanto pedagógica. Na realização da pesquisa, uma atenção especial foi conferida à implementação das ações dessa dimensão, pois são ações ligadas à (re)criação de capacidades de gestão que podem incidir nas condições de implementação das ações das demais dimensões.

2.4 O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

[...] se formos capazes de ver desafios onde antes víamos problemas, e oportunidades onde antes víamos dificuldades, reuniremos uma maior capacidade de transformação emancipatória da sociedade e do mundo, pondo ao serviço da humanidade uma energia criativa e criadora da Paz. (CUNHA; SILVESTRE,2008, p. 74-75).

O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação é uma política pública, um dos principais eixos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e diz respeito à mobilização em torno da melhoria da educação básica no Brasil. Como referência, é utilizado um indicador da evolução da qualidade da educação: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Inep em 2007. O Ideb é um indicador de qualidade educacional com pontuação que em uma escala de zero a dez, combinando informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) de alunos das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio) com informações sobre o rendimento escolar (aprovação), calculado a partir dos dados obtidos no Censo Escolar.

O PDE está fundamentado nos seguintes pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; e vi) mobilização social. Tem quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. O eixo da educação básica abrange a formação de professores e Piso Salarial Nacional, o financiamento (salário-educação e Fundeb), avaliação e responsabilização (Ideb) e o Plano de Metas (planejamento e gestão educacional).

Camini(2009) aborda a vinculação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação ao PAC e informa que as ideias sobre essa articulação foram reafirmadas pelo presidente e por representantes do MEC em todas as manifestações públicas da época, encontrando eco e sendo destacadas inclusive por outros setores do governo, visando a apoiar programas e políticas que vêm sendo colocadas em desenvolvimento na área da educação.

O documento de lançamento do PDE (MEC,2007) expressa que uma das formas de enfrentar as desigualdades educacionais existentes no Brasil é o enlace da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social; portanto não há como tratar da educação sem estabelecer a relação com outras políticas. A educação não é um setor à parte, mas interligado com os demais setores, como a saúde, a habitação, o emprego, a segurança, as condições de renda, a cultura etc.

Para Saviani (2007), o aspecto que favoreceu a repercussão positiva do PDE junto à opinião pública e à imprensa foi o chamamento à questão da qualidade do ensino para todos os níveis de ensino da educação básica que essa política invocou.

Considerando que o Ensino Fundamental no Brasil passou por um grande processo de expansão e ampliação nas últimas décadas, uma das bandeiras de luta dos educadores em geral passou a ser o ensino de qualidade, e o PDE acenou para essa possibilidade. Contudo as críticas à sua constituição apontam que ele poderia ser definido mais como um programa de ação, com metas bem definidas, do que propriamente um plano que sequer elaborou um diagnóstico, considerando a existência de um Plano Nacional de Educação em vigor na época, que também estabelecia metas a serem cumpridas. Nesse sentido, encontramos em Saviani (2007), Camini(2009) e Mafassioli(2011) argumentos que fundamentam essas críticas e também alertam para o fato de que o PDE tem elementos que dialogam com o Movimento Todos pela Educação¹⁸, por exemplo, no que se refere à importância dada à participação da sociedade e à ampliação do investimento na educação básica. Porém Saviani (2007, p. 1251) alerta que “é preciso ter cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas”.

As críticas referentes à falta de conexão entre o PDE e o PNE e à ausência de interlocutores importantes da área educacional nas discussões também foram apontadas por outros autores como Cara (2007),Gracindo (2007) e Freitas (2007) em artigos publicados na revista Retratos da Escola, de 2007.

O Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e com a participação das famílias e da comunidade, mediante a adesão voluntária dos respectivos poderes executivos¹⁹. O plano está pautado em 28 diretrizes, cujo objetivo principal é a melhoria da qualidade da educação básica por meio do apoio técnico, através de programas e ações de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação. Sobre o processo de elaboração do Plano, Camini (2009, p. 123), como outros autores já citados, alerta:“percebe-se a ausência de sujeitos sociais historicamente comprometidos na discussão e construção de políticas educacionais democráticas no Brasil por não terem sido priorizados nesse processo inicial de construção do Plano”.

¹⁸A diferença entre o Movimento Todos Pela Educação e o PDE/ Compromisso Todos pela Educação do MEC, está contemplada no estudo de Camini (2009).

¹⁹ Os agentes, órgãos e entidades participantes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e informações mais detalhadas, ver em Camini (2009) e Mafassioli (2011).

No seu documento, o MEC anuncia que o objetivo da política está imbricado com os objetivos constitucionais da nação, como: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (MEC, 2007). Ao mesmo tempo, afirma ser um instrumento de superação da visão fragmentada dos programas educacionais que orientavam outros governos, pois é prevista a integração das ações como meio de maximizar e qualificar a aplicação dos recursos da educação.

Cabe ressaltar que a política, na qual o plano de metas está inserido, o PDE, reúne um conjunto de programas já existentes como um grande guarda-chuva (SAVIANI, 2007). Uma falta de articulação entre os programas persiste nesse novo formato do PDE, ou seja, mudou a roupagem e não o conteúdo. De outra parte, há que se considerar que nem tudo já existia. Por exemplo, o Plano de Metas é uma nova política, inclusive pensada como ponto forte da construção de uma articulação entre políticas, uma vez que, do ponto de vista político e das políticas, articulação é algo do tempo longo, que não se alcança pelo mero ato de decretar ou produzir documentos.

Segundo Saviani (ibidem), a identidade do PDE está no Ideb. Este índice é o norteador dessas políticas, no sentido de que as metas definidas encaminham para atingir um maior índice de desempenho dos alunos, baseado nas avaliações padronizadas e nos dados do censo escolar. Entretanto cabe argumentar, desde outra perspectiva, que o Ideb é uma *expressão de algo*, não a identidade, e que ele tem um papel importante nas discussões sobre a qualidade da educação no Brasil. Penso que o avanço deve ser no sentido de questionar o limite posto pelos indicadores que o Ideb congrega (resultados de desempenho de alunos em provas e taxas de aprovação escolar) e os que ele deixa do lado de fora.

Também não se pode descuidar que os princípios de eficiência e eficácia, oriundos da área da administração, estão presentes nesse plano, principalmente no estabelecimento de metas a cumprir – isto é, atingir uma determinada pontuação em um espaço de tempo, utilizando programas específicos para atingir esses resultados. Nesse sentido, Saviani (ibidem) alerta para que o plano não se deixe guiar pela lógica de mercado, pois, desse modo, os maiores beneficiados serão os empresários, e não a educação pública.

Os testes de avaliação dos alunos, cujos resultados são um dos indicadores do Ideb, são elaborados de forma centralizada, sob responsabilidade do MEC, para todas as escolas, desconhecendo as especificidades locais, e ainda trazem uma mensagem subliminar de que os professores não são capazes de criar/elaborar avaliações de aprendizagem. Essas avaliações

têm gerado em alguns municípios uma preocupação excessiva com resultados, fazendo com que estes busquem adaptar seus currículos a tais provas. Afinal, nenhuma escola, nem o município querem ficar *para trás*. A meta é atingir um índice cada vez mais alto, como se o índice elevado fosse sinônimo de educação de qualidade, de uma boa gestão pública.

Essa pontuação atribuída às instituições de ensino tem contribuído sobremaneira para a rotulação da *escola boa, escola ruim*, uma classificação que pode não refletir a realidade. Creio ser oportuno fazer o questionamento se é adequado avaliar uma instituição apenas por meio de avaliações padronizadas. Contudo, os indicadores colocados à disposição da gestão municipal e suas escolas podem colaborar com as ações de planejar e implantar políticas educacionais mais qualificadas. A questão principal, na existência de índices dessa natureza, é o uso que se dá a esses instrumentos que podem ser utilizados para a gestão, bem como para desenvolver a competição entre as escolas. Para além disso, também é pertinente pensarmos em outros modos de avaliação e de expressão de resultados de avaliação, mais formativos e processuais, que acabam negligenciados dentro da febre do imediato, do padronizado, do quantificável e da ultra valorização de certas disciplinas escolares.

O MEC argumenta que o Ideb permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas baseadas na realidade, em substituição às antigas transferências voluntárias de recursos financeiros baseadas em critérios *subjetivos*, quer dizer, critérios duvidosos e clientelistas.

Esses testes padronizados de avaliação da aprendizagem dos alunos fazem parte de um movimento de dimensão internacional, que vem acontecendo em países como Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, Chile e Argentina há mais de duas décadas, e ficar situado fora desse contexto tem suas implicações. Pode-se dizer que o Brasil passou a realizar avaliações educacionais com mais intensidade no governo Lula, quando a educação passou a ser motivo de discussão e reflexão em todo o país e os testes começaram a ser aplicados mais intensamente em muitas instituições públicas de ensino. Sobre os testes padronizados que têm sido utilizados no país, concordo com Mafassoli(2012, p. 129), no sentido de que

[...]essas avaliações não medem a capacidade de lidar com conflitos na escola, capacidade de conversar com as pessoas, os alunos especiais, o pluralismo e o equilíbrio necessário para resolver os problemas. Fica evidente que ainda existe o desafio de construir a ligação entre a avaliação e a sala de aula para que estes exames não fiquem apenas com a função de traçar diagnósticos e possam de fato contribuir para uma mudança no sistema educacional. [...] A *gestão* que se quer democrática requer *avaliação* capaz de informar, de modo fundamentado e pertinente, a democratização tanto das deliberações e tomadas de decisão como da execução, avaliação e aprimoramento de tais decisões e práticas delas decorrentes. Requer que a *avaliação* opere como mediação em processos/práticas de gestão colegiada e participativa em todas as instâncias educacionais.

Contudo, estar na mídia é um dos pontos positivos da política implantada, embora esta possua ambiguidades: pode parecer dotada de ideais democráticos que buscam qualificar a educação e, ao mesmo tempo, desembocar nos ideais gerencialistas, quando estabelece metas a cumprir e performances, carregando consigo o sentido da competição.

Em seus estudos sobre o PDE/Plano de Metas, Camini (2009, p. 272) identifica

[...] formas variáveis de gestão, que se desenvolvem como uma rede multifacetada, onde se entrelaçam concepções e práticas com aspectos democráticos e outras revelando transposição do gerencialismo empresarial e comercial para a esfera da gestão educacional, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação standardizada de desempenho, ocorrendo de forma variada, envolvendo múltiplos fatores conjugados.

Embora o Plano de Metas tenha como ideia-chave o estabelecimento de mecanismos de indução para a adoção das diretrizes e para o cumprimento de metas do Ideb (Passo a Passo-CTPE), ele avança em termos de política pública educacional, possibilitando a todos os municípios e estados brasileiros o acesso aos programas do MEC, até então muito atrelados a critérios pouco transparentes, como afirmam um consultor do MEC e a vice-coordenação do Projeto de Extensão referente ao PAR no RS. Antes do PAR, os convênios eram realizados como num balcão de negócios (disputa por recursos, utilização de lobistas: deputados, outras pessoas com trânsito no FNDE, no MEC e no Congresso Nacional).

Segundo o coordenador do PAR no FNDE, todo o atendimento ao município está sendo baseado no que consta no PAR, embora ainda existam demandas por parte de secretários, prefeitos, políticos, lobistas e parlamentares, mas que estas estão atreladas ao plano elaborado pelo município.

A atuação parlamentar neste sentido existe, mas o que está acontecendo e, é proveitoso, é que várias emendas parlamentares estão sendo direcionadas para o PAR, isso foi um bom avanço, ao invés do parlamentar chegar aqui e pedir o que ele quer, ele estará atendendo uma coisa que está prevista no PAR. Isto tem sido positivo e mais intenso, grande parte das demandas da educação são assim. Primeiro que, historicamente, poucas demandas da educação vinham para o ministério. Agora, todo o atendimento ao município está sendo baseado no que está no PAR. Isso é um avanço. (Coordenação do PAR/FNDE, em 30/6/2012).

Essa situação informada na entrevista está oficializada no PAR de 2013, isto é, a emenda parlamentar aparece na tela do PAR para aquele município que foi beneficiado com esse arranjo político/institucional. Dessa forma, a política vai se adaptando/reinventando para atender às demandas que vão surgindo ao longo da sua implementação.

Cabe salientar que essa política possibilitou de forma inovadora a aproximação do MEC/FNDE e dos municípios, abrindo um canal de diálogo mais intenso entre as instituições, em que o MEC e o FNDE deixaram de ser aquelas instituições *imaginárias e de difícil acesso*. Ou seja, essas instituições agora fazem parte do mundo real, possuem um quadro funcional que pode atender um simples pedido de informação oriundo de uma secretaria de educação de um município localizado em qualquer região do país, por mais distante que seja. Como conclui Farenzena (2012, p. 13), a existência da

[...]disponibilização de um *menu* de ações e programas federais, quase todos do MEC, que podem ser conhecidos e acessados por secretarias, conselhos e escola, dentro do quadro de ação de uma política, o que constitui práticas relativamente mais articuladas – tendo como referência sistemáticas anteriores –, tanto no que diz respeito às relações no interior do MEC quanto às relações do Ministério com estados e municípios.

Dessa forma, é possível concluir que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ainda que com limitações e lacunas, tem provocado mudanças na relação do MEC/FNDE com os estados e os municípios, favorecendo as relações intergovernamentais para o financiamento, a gestão e o planejamento da educação; enfim, acenando com novas possibilidades para a educação pública, embora “a alocação dos recursos de assistência técnica e financeira voluntária da União às redes estaduais e municipais da Educação básica ainda sejam insuficientes” (ibidem, p. 14).

2.5 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é um conjunto de processos, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e à observância das suas diretrizes. A Resolução CD/FNDE n. 29, de julho de 2007, no seu item 10, disciplina o processo de elaboração do PAR²⁰, o qual é constituído dos seguintes documentos:

- a) diagnóstico do contexto educacional;
- b) ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados;
- c) metas a atingir para o desenvolvimento do Ideb.

²⁰ Sobre o processo que envolve a elaboração e a implantação do PAR em todos os municípios brasileiros, ver Camini (2009).

As ações de elaboração dos documentos citados foram digitadas em ambiente virtual através do Simec²¹, na seguinte ordem:

- elaboração do diagnóstico da situação local – transmissão *on-line* para o banco de dados do FNDE;
- elaboração do plano de ações a serem implementadas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação e, por consequência, o Ideb. Este foi gerado de acordo com a pontuação realizada no diagnóstico. Após o PAR, foi transmitido *on-line* para o FNDE, onde ficou aguardando análise técnica e aprovação.

O diagnóstico é realizado através do Instrumento de Campo, que coleta informações quantitativas e qualitativas na rede municipal e está estruturado em quatro grandes dimensões²²:

- 1) Gestão educacional: envolve a gestão da educação no âmbito municipal, abarcando indicadores tais como a existência e o funcionamento de conselhos escolares; existência, composição e atuação dos conselhos municipais de educação (CME); conselhos de alimentação escolar (CAE); conselho do Fundeb; existência de projeto pedagógico elaborado com participação dos professores e conselho escolar; existência, acompanhamento e avaliação do plano municipal de educação; critérios para escolha da direção escolar; plano de carreira para o magistério; plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar; e outras que visam ao desenvolvimento da educação básica conforme Quadro 2, que apresenta a estrutura do diagnóstico.
- 2) Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar: compreende indicadores referentes à qualificação dos professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar que atuam nas creches, nas pré-escolas, nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, na educação especial, educação em comunidades indígenas, quilombolas e do campo.
- 3) Práticas pedagógicas e avaliação: abrange aspectos atinentes à elaboração e à organização das práticas pedagógicas, a existência de coordenadores pedagógicos nas escolas; reuniões e horários de trabalhos pedagógicos; estímulo à realização

²¹O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e do monitoramento das propostas *on-line* do governo federal na área da educação.

²²Dimensão é um agrupamento de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local. (Instrumento de Campo, MEC, abril/2007). Sobre a abrangência de cada dimensão, ver Mafassioli(2011).

de atividades pedagógicas fora do espaço escolar; programas de incentivo à leitura; formas de avaliação; a utilização de assistência individual/coletiva dos alunos; formas de registro de frequência e políticas de correção de fluxo.

- 4) Infraestrutura física e recursos pedagógicos: compreende a existência de adequadas instalações físicas gerais e equipamentos, incluindo bibliotecas, laboratórios de ciências, artes e informática, quadras de esportes, cozinha e refeitório, salas de aula, recursos audiovisuais, condições de acesso para pessoas com deficiência física, materiais pedagógicos e equipamentos esportivos.

Esse diagnóstico é constituído de duas partes:

- 1) Questões pontuais: contemplam informações referentes às dimensões 1, 2 e 3 da educação municipal que devem ser respondidas pelo dirigente municipal de educação.
- 2) Quadro para registro das pontuações que abrangem todas as dimensões do PAR, constituído de 52 indicadores. Cada uma dessas dimensões está composta por áreas²³ de atuação, e cada área apresenta indicadores²⁴ específicos que devem ser analisados e discutidos pela equipe local e depois pontuados de 1 a 4, de acordo com a realidade da educação básica do município.

O Quadro 1 apresenta os critérios de pontuação do Instrumento de Campo utilizado no trabalho inicial de implementação da política no município; é o momento em que o Comitê Local de Elaboração²⁵ do PAR pode promover debates, conhecer as dificuldades e fragilidades da rede municipal e avaliar a situação da educação básica municipal.

²³ Área é o conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores (Instrumento de Campo, MEC, abril/2007).

²⁴ Indicadores representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretende avaliar. Expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, quantificada e analisada (ibidem).

²⁵ De acordo com o Guia de Orientações Gerais para a Aplicação dos Instrumentos (MEC, 2007), essa equipe local deverá ser composta pelo(a) secretário(a) municipal de Educação, técnicos da Secretaria da Educação, representantes dos diretores das escolas municipais, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos supervisores das escolas, de conselho(s) escolar(es) e do Conselho Municipal de Educação, se houver.

Quadro 2.1 – Critérios de pontuação dos indicadores do PAR

Critério de Pontuação 4	A descrição aponta para uma situação positiva, que não exige ações imediatas.
Critério de Pontuação 3	A descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, indicando que o município desenvolve parcialmente ações que favorecem o desempenho do indicador.
Critério de Pontuação 2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, que exige ações imediatas, que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
Critério de Pontuação 1	A descrição aponta para uma situação crítica, que exige ações imediatas, que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Fonte: adaptado do Instrumento de campo (MEC, abril/2007)

No caso de o indicador receber pontuação 1 ou 2, este passa a fazer parte do PAR, com ações, desdobradas em subações, a serem desenvolvidas. As subações, no âmbito dos municípios, possuem as seguintes formas de execução:

- a) MEC-AT:assistência técnica do MEC, em que todas as ações que não envolvem transferência de recursos financeiros, como disponibilização de levantamentos, estudos, avaliações, exames, cursos e assessorias, são de responsabilidade do MEC.
- b) MEC-AF:assistência financeira do MEC, ou seja, repasse de recursos para obras, aquisição de mobiliários, de ônibus etc.
- c) Município:subações de responsabilidade exclusiva da administração pública municipal.

A seguir, apresento de forma objetiva a estrutura do instrumento de diagnóstico da educação municipal que deu origem ao PAR 2008-2011, no qual são descritas as dimensões, as áreas e os indicadores de qualidade, também chamada de *árvore do PAR*.

Quadro 2.2 – Estrutura do instrumento para o diagnóstico da situação da educação nos municípios(PAR 2008-2011)

Dimensão 1: Gestão educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE)
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola
	Critérios para escolha da direção escolar
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)
	Plano de carreira para o magistério
	Estágio probatório, efetivando os professores e outros profissionais da educação
	Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar
2. Desenvolvimento da educação básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada	Implantação e organização do Ensino Fundamental de nove anos
	Existência de atividades no contraturno
	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
3. Comunicação com a sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas
	Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Quantidade de professores suficiente
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores

5. Gestão de finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb
Total de indicadores da dimensão	20

Dimensão 2: Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar e condições de trabalho	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de professores da educação básica	Qualificação dos professores que atuam nas creches
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental
2. Formação continuada de professores da educação básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do Ensino Fundamental
3. Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas
4. Formação inicial e continuada de professores da educação básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem à implementação da Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003
5. Formação do profissional de serviços e apoio escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos

Total de indicadores da dimensão	10
---	-----------

Dimensão 3: Práticas pedagógicas e avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar
	Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem
	Formas de registro da frequência
	Política específica de correção de fluxo
Total de indicadores da dimensão	8
Dimensão 4: Infraestrutura física e recursos pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)
	Existência e conservação de quadra de esportes
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos
2. Integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na educação pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas
	Existência de recursos audiovisuais
3. Recursos pedagógicos	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico

para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência
	Confecção de materiais didáticos diversos
Total de Indicadores da Dimensão	14

Fonte: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação – Instrumento de campo (MEC, abril/2007)

O PAR é o resultado do diagnóstico e compreende um planejamento multidimensional da política de educação para os municípios, os estados e o DF e abrange um período de quatro anos (2008-2011). Em continuidade a esta proposta, em abril de 2011 foi lançado o PAR para o período de 2011-2014, que sofreu algumas alterações em relação ao PAR anterior, com inclusão de diversas subações, totalizando 82 indicadores e 15 questões pontuais, sendo um instrumento bem mais completo²⁶.

A coordenação do PAR está a cargo das secretarias municipais/estaduais de educação, mas ele deve ser elaborado com a participação da comunidade escolar e local, de acordo com a proposta do Compromisso Todos pela Educação.

Com base no PAR foram firmados termos de convênio ou cooperação entre o Ministério da Educação e o ente apoiado, para implementação de ações de assistência técnica ou financeira, observados os limites orçamentários e operacionais da União, e de acordo com as normas constantes de Resolução nº 29/2007 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MEC, 2007).

Nessa esteira de avanços da política, foi editada a Lei Ordinária n. 12.695/2012, em que a União, por meio do Ministério da Educação, está autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do Plano de Ações Articuladas, sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato. Portanto o FNDE passou a utilizar apenas um termo de compromisso para executar a transferência direta para a implementação das ações pactuadas

²⁶ As orientações necessárias à aplicação do instrumento diagnóstico estão contidas nas *Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas dos Municípios – PAR 2011-2014*, documento encaminhado aos entes federados com cadastro ativo no Módulo PAR 2010 do Simec e disponibilizado no portal do Ministério da Educação. Para complementar esse material de orientação aos municípios, foi disponibilizado ainda o *Instrumento Diagnóstico – PAR Municipal 2011 – 2014*(MAFASSIOLI, 2011).

no PAR. Dessa forma, o novo procedimento torna mais ágil a transferência de recursos financeiros aos entes federados.

O PAR não tem explícito como objetivo central a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino, contudo, a orientação para a criação dos comitês de acompanhamento da política²⁷, constituídos de uma pluralidade de sujeitos, traz no seu bojo o princípio da participação, bem como o incentivo à criação de instâncias colegiadas deliberativas, consultivas e de controle social (conselho municipal, conselhos escolares, conselho da alimentação escolar), as quais poderão encaminhar para uma gestão mais democrática da educação no município.

Há que se considerar, todavia, que os conselhos são espaços atravessados por toda sorte de relações – amizade, clientela, desavenças e pertencimento a uma comunidade, solidariedade e defesa de interesses particulares (TONELLA, 2006). Essas relações tão diversas e até mesmo ambíguas também se verificam nos órgãos de coordenação da educação municipal, até porque a ambiguidade é uma característica inerente ao ser humano – viver entre o que socialmente é considerado *bem* ou *mal*.

Em 2007, o Ministério de Educação efetivou a assistência técnica para a elaboração de planos de ações articuladas estaduais e de municípios prioritários, valendo-se de diferentes formatos, seja constituindo um grupo de consultores vinculados diretamente ao MEC, seja descentralizando recursos para que o trabalho fosse realizado por outras instituições (universidades, centros federais de educação técnica ou tecnológica, secretarias estaduais de educação e outros)²⁸. A coordenação do trabalho de assistência técnica aos municípios prioritizados no Rio Grande do Sul ficou a cargo da UFRGS, através do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, tendo sido formado um grupo de trabalho que reuniu uma equipe técnica de profissionais indicados pela UFRGS e pela Secretaria de Estado da

²⁷ Esse comitê está previsto na diretriz XXVIII do art. 2º do Decreto 6.094/2007. O objetivo dessa ação é mobilizar a sociedade em prol da oferta de uma educação pública de qualidade e para acompanhar as metas de evolução do Ideb. Podem participar do comitê: representantes da sociedade civil – como associações de empresários e trabalhadores –, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público. Informações disponíveis em:

[HTTP://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1051&id=14720&option=com_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1051&id=14720&option=com_content&view=article), acessado em 07/05/2013

²⁸ Sobre os arranjos institucionais na implantação do PMCTE, ver Camini (2009).

Educação (SE/RS). A atuação da equipe da SE/RS perdurou somente até meados de 2008. Segundo a vice-coordenadora do projeto de apoio a elaboração do PAR 2011-2014:

[...] foi um período difícil, porque tínhamos concepções diferentes não só da política, como da forma de condução do trabalho dos técnicos junto aos municípios; a equipe da UFRGS entendia que o trabalho era de subsidiar com conteúdo, de levantar o debate junto com as redes municipais de ensino e não de tomar a decisão por eles, de não levar receitas prontas, mas sim de discutir a norma, as políticas e possibilitar que eles tomassem decisões em relação ao PAR; não era bem isso que planejava a secretaria de estado de educação, então foi um período de conflito[...](Entrevista vice-coordenação do PAR-RS, em 14/06/2012).

Esse trabalho no formato de consultoria visava a apoiar a elaboração do PAR em 142 municípios gaúchos, prioritários e preferenciais²⁹ – aqueles com Ideb mais baixo –, para fins de elaboração dos respectivos diagnósticos da situação educacional e dos planos de ações articuladas. Através desse projeto, foi dado apoio à educação básica dos municípios prioritários e não prioritários do Rio Grande do Sul, para elaboração do PAR e programas previstos no PAR, como o Escola Ativa e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDEEscola). No período de 2009-2010, o projeto de extensão teve continuidade, contemplando o apoio ao monitoramento do PAR pelas equipes municipais, abrangendo municípios priorizados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, da Paraíba e de Alagoas.

No segundo semestre de 2008, a equipe da UFRGS desenvolveu um projeto de pesquisa (*Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul*) articulado ao projeto de extensão de apoio aos municípios e envolvendo o estudo de 22 municípios gaúchos que haviam elaborado seus PAR em 2007 e completavam um ano de implementação no final de 2008. Em 2010, o escopo do projeto de pesquisa foi ampliado. O projeto intitulado *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras* contemplou uma amostra de 96 municípios priorizados dos quatro estados que fazem parte do projeto de extensão³⁰.

²⁹ Prioritários são os municípios que constaram no Anexo 1 da Resolução FNDE nº 29/07; preferenciais são aqueles com Ideb abaixo de 3,8 que não foram incluídos na lista dos prioritários. No RS, são 24 municípios prioritários; não se pode dizer que esses são os que têm o Ideb mais baixo entre os 142, pois entre os preferenciais há alguns que têm Ideb mais baixo do que alguns prioritários.

³⁰ Em 2012, foi publicado o livro *Implementação de plano de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*, como resultado desse trabalho de pesquisa.

Em 2011, a UFRGS, através do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, deu continuidade ao trabalho de apoio aos municípios com o projeto de extensão *Apoio à elaboração do PAR 2011-2014 nos municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina*. Nesse projeto, a prestação de assistência técnica foi disponibilizada a todos os municípios do Rio Grande do Sul e aos municípios prioritários de Santa Catarina, com uma configuração de atendimento aos municípios diferente daquela realizada anteriormente, tendo a Undime como parceira na mobilização dos municípios e na organização dos polos de atendimento. Aqui cabe lembrar a fala do coordenador do PAR no FNDE que, ao ser perguntado sobre a interlocução com a Undime ou as negociações com outras entidades, respondeu:

[...] as negociações maiores são realizadas com a Undime nacional. Existe uma boa relação, e em alguns estados a Undime é bem parceira, e em alguns estados é mais distante. Então, assim, não temos uma uniformidade no contato com as Undimes dos estados. O desenho ideal é que a Undime tenha um papel de articulação fundamental nessa ação. (Entrevista em 30/6/2012).

As descrições acima foram realizadas pelo fato de que este trabalho possui articulações com projetos de pesquisa citados, dos quais participei como consultora em todas as suas fases.

O registro do PAR e de seu monitoramento, além de outros elementos, conta com um ambiente virtual disponibilizado pelo MEC, denominado Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), que armazena todos os dados. O gabinete e as secretarias do MEC e o FNDE contam com o Simec como fonte de demandas das secretarias de educação e como fonte de informações para o monitoramento da implementação das subações, sejam as que são de responsabilidade do MEC, sejam as que são de responsabilidade dos governos estaduais e das prefeituras.

A partir dos dados obtidos nesses municípios mediante a aplicação do Instrumento de Campo, foi possível realizar uma radiografia da rede escolar municipal, além do que, em virtude das pontuações estabelecidas, é possível identificar algumas lacunas e fragilidades existentes. O levantamento efetuado a partir das pontuações estabelecidas pelas equipes locais constrói o PAR de cada município, que é constituído de ações e subações. As ações geradas poderão ser executadas diretamente pelos municípios ou contar com apoio financeiro do MEC, apoio técnico do MEC ou outras formas de apoio, considerando a forma de execução.

O trabalho de assistência técnica para elaboração, implantação, implementação e monitoramento do PAR nos municípios priorizados do Rio Grande do Sul foi realizado através da mediação de consultores técnicos e disponibilizado através dos projetos de extensão já mencionados. Os consultores foram orientados a fomentar a participação de todos os membros do comitê responsável pela elaboração do PAR no município, incentivando o debate democrático. Esse trabalho envolveu as etapas a seguir elencadas:

- visita *in loco* para auxiliar a equipe local na elaboração do diagnóstico da situação da rede municipal de ensino e posterior realização do PAR, promovendo discussões e reflexões sobre a educação;
- análise do PAR pela equipe de consultores no MEC, que seguiu orientações contidas no Guia Prático de Ações do MEC, o qual determinava quais programas poderiam ser desenvolvidos e estabelecia calendário e cronograma de atendimento;
- treinamento e capacitação de equipe técnica para operar programas contidos nos PAR, sob a coordenação da Faced/UFRGS, quais sejam, o Levantamento da Situação Escolar (LSE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDEEscola) e o Escola Ativa;
- implantação das ações pelo município e pelo MEC, momento em que as ações passam a se efetivar na prática;
- monitoramento, num primeiro momento, coordenado no RS pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faced/UFRGS e pelo MEC, no qual a primeira avaliação foi efetuada através de pesquisa realizada *in loco* no final do ano de 2008 em 22 dos 24 municípios prioritários do estado. Já o monitoramento do MEC deu-se via sistema *on-line* (Simec), realizado pelo município e acompanhado pela equipe da Faced/UFRGS (mesma sistemática anterior quando da elaboração do PAR, porém sem atuação de consultores da SE/RS).

A implementação do PAR foi realizada de acordo com parâmetros estabelecidos pelo MEC, que levaram em conta a pontuação do Ideb. Inicialmente, no RS foram apontados 24 municípios prioritários e mais 118 municípios com baixo Ideb que deveriam receber apoio técnico do MEC para elaboração de seu PAR³¹. Esses municípios apresentam contextos diversos, como: condições socioeconômicas, capacidade financeira, corpo técnico, relações de

³¹ Cabe esclarecer que estou me referindo ao Ideb divulgado em 2007, com base em dados de 2005.

força em jogo no âmbito dos poderes locais e tensões internas que são geradas na implantação de qualquer política pública, bem como diferentes legados de relação com o MEC.

Assim, essa política possui um formato inicial que, gradualmente, na fase de implementação, foi se ajustando às condições locais, uma vez que os gestores públicos municipais tiveram que levar em conta a sua realidade, suas potencialidades, sua capacidade técnica e financeira nas escolhas das ações e subações disponíveis. Esses ajustes e seus condicionantes são elementos que também influíram na realização da pesquisa, como afirma Dowbor (2008, p.41): “o espaço local permite uma democratização das decisões, uma vez que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança e dos quais tem conhecimento direto”.

Um aspecto importante a ressaltar nessa política é o seu caráter de flexibilidade, pois ela não é fechada em si mesma, aceitando ser realimentada conforme novas situações que forem surgindo, em constante mudança para o seu aprimoramento, talvez sinalizando o sentido de aprendizagem abordado por Muller e Surel(2002, p. 125):

[...] se o Estado está sempre confrontado com uma série complexa de fatores que entram sua ação ou, ao menos, o enquadram num feixe limitado de possibilidades, não é menos verdade que a ação política evolui progressivamente graças a mecanismos de aprendizagem.

Os instrumentos de campo – diagnóstico e guia prático de ações – do PAR vêm sofrendo alterações sistemáticas desde a implantação dessa política em 2007, como afirmou uma consultora do MEC: o que mais a encantava nessa política é a sua dinamicidade, pois já havia presenciado muitas alterações efetuadas pelo MEC, que estava sempre se adaptando a novas situações e aceitava sugestões dos implementadores da política³².

Essa flexibilidade também pode gerar um sentimento de insegurança nos implementadores da política, uma vez que o FNDE/MEC efetua alterações constantes nesses instrumentos, e os atores envolvidos somente se dão conta das modificações quando vão operacionalizar o sistema. Um exemplo disso é a decisão no âmbito do FNDE/MEC de inclusão de subações posteriormente à elaboração do PAR, repassando as informações aos implementadores da política via sistema, manuais ou mensagens. Ocorre que, para muitos dirigentes municipais de educação, as comunicações por intermédio das novas tecnologias da informação não fazem parte das suas rotinas diárias de trabalho, além do que, nos municípios pequenos, as secretarias de educação e as escolas contam com número muito reduzido de

³² Informação verbal prestada por consultora do MEC em maio de 2008 nas dependências da Faculdade de Educação da UFRGS, quando realizava trabalho de validação do PAR junto a outros consultores.

funcionários e alegam que não dispõem de uma pessoa que possa estar acessando diariamente o site do FNDE/MEC.

Outras adaptações e alterações foram e vêm sendo efetuadas no PAR com objetivos de qualificar cada vez mais a política, atender às demandas emergentes, incluir programas novos e acolher motivos político-partidários. Quando a consultora do MEC citada acima relata que as sugestões são aceitas, pode-se perceber a ação local propondo a reformulação da política no âmbito nacional. Esse movimento nacional-local, e vice-versa, é uma das peculiaridades dessa política educacional que procura estabelecer novos paradigmas na educação pública, permitindo um maior diálogo entre as instituições.

Embora o PAR tenha esse caráter mais flexível, sua elaboração e seu monitoramento são formatados num padrão que não admite registro de ações ou subações propostas/realizadas pelos municípios que fujam ao que consta no próprio PAR, a não ser nas capitais e nos estados, conforme informações obtidas junto aos consultores do FNDE. Essa limitação pode provocar um sentimento de frustração nos municípios que não veem reconhecidas suas experiências educacionais locais, e de se sentirem feridos na sua autonomia e capacidade de gestão – pois, por mais dificuldades que possam existir nas redes municipais, elas sempre têm algo a relatar, alguma experiência positiva para ser registrada. Permitir, pelo menos no monitoramento, o registro dessas experiências educacionais seria uma forma de socializar as ações exitosas, os fracassos e os esforços dos estados e municípios na educação em suas escolas e, de certa forma, reconhecer a autonomia da educação municipal.

O PAR passou a ser monitorado pelos municípios e pelo MEC por meio do Simec (mesmo sistema *on-line* utilizado na elaboração do PAR), a partir do mês de agosto de 2009. Esse monitoramento permite aos municípios registrarem no sistema as subações que foram iniciadas, não iniciadas, em andamento, suspensas, concluídas ou canceladas. Através desse instrumento de gestão, as equipes locais e o próprio MEC podem acompanhar, reavaliar e replanejar suas ações.

O PAR pode ser considerado como uma ferramenta importante na gestão da educação pública brasileira e que remete a algumas reflexões importantes. Um aspecto positivo a ser destacado é a ênfase dada à dimensão da gestão, no item sobre conselhos de representação, isto é, criação de órgãos colegiados educacionais. Essa prerrogativa merece muita atenção dos educadores e gestores públicos, pois pode ser considerada como uma abertura de espaços de possibilidades de ações que poderão encaminhar para uma educação pautada em decisões mais democráticas.

Contudo esse destaque dado à gestão também pode estar incorrendo no equívoco de reafirmar o diagnóstico de políticas anteriores, que atribuíam o fracasso da educação tão somente a problemas gerenciais. Nesse aspecto, o desafio está em como os implementadores da política colocarão em prática esses pressupostos, que referenciais e interesses estarão em jogo.

Como afirma Dowbor(2008, p. 80), “É preciso que se jogue simplesmente com as cartas na mesa, a administração trazendo as suas propostas como poder constituído, a comunidade negociando os seus interesses com clareza. E não há fórmula predeterminada.”. As subações indicadas na dimensão da gestão não garantem por si só a efetivação da gestão democrática, mas podem ser apontadas como estratégias que encaminham para decisões mais coletivas.

Assim como o PAR apresenta ações/subações de cunho democrático, também disponibiliza outras com perspectiva gerencialista, como o Programa PDE Escola, que disponibiliza recursos às escolas de baixo Ideb, mediante a elaboração de um planejamento estratégico por uma comissão, sem a representação de todos os segmentos da comunidade escolar. Mafassioli(2012), ao estudar a implantação do PAR, alerta para essa situação e apresenta outra possibilidade vivenciada numa escola, que segue o manual do passo a passo do PDE, mas faz adaptações a fim de garantir a participação de todos os segmentos da comunidade escolar:

Isso inviabiliza o partilhamento do poder na tomada de decisão sobre as questões pedagógicas, administrativas e financeiras, enfraquecendo instâncias democráticas, tais como conselhos escolares e grêmios estudantis. Cabe destacar que isso ocorre em escolas que se orientam somente pelo manual e que apresentam uma gestão democrática fragilizada. Na escola onde atuo realizamos este planejamento com a participação efetiva do conselho escolar e do grêmio estudantil, mesmo não sendo esta uma orientação da cartilha do PDE Escola. Ou seja, é possível transformar um planejamento gerencialista num processo democrático, desde que essa escola apresente instâncias de participação atuantes na gestão escolar. (ibidem, p. 126).

Gracindo (2007) também se posiciona sobre o caráter dúbio do Guia das Tecnologias Educacionais³³ previsto no PDE e no PAR, informando que esta medida tanto poderá auxiliar no processo educativo, pela identificação de materiais adequados às diretrizes da educação básica, como poderá ser uma medida centralizadora, cerceando escolas locais, dessa forma interferindo na sua autonomia. Ocorre que o município não é obrigado a adotar essas

³³ Tecnologias educacionais são definidas pelo MEC como práticas, métodos ou técnicas de ensino acompanhadas de aparatos, aparelhos ou ferramentas instrumentais que apresentem potencial impacto positivo na melhoria da educação básica pública, a serem empregados como mecanismo de apoio aos sistemas de ensino e aos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos em sala de aula. (MEC/SEB – Guia de Tecnologias Educacionais – Aviso de Chamamento Público n. 1/2008).

metodologias. Ele pode criar suas próprias estratégias para atender às diversas demandas de aprendizagem de seus alunos, e mesmo que o município adote determinada *tecnologia*, as equipes pedagógicas e os professores poderão fazer as devidas adaptações à realidade local. Assim, os dados educacionais disponibilizados aos municípios – que demonstram as distorções idade-série, reprovação e aprovação – servem como ferramentas de gestão para que os órgãos de educação municipal se mobilizem em ações que venham a corrigir tais lacunas, e isso não implica a adoção compulsória dessas tecnologias.

No que se refere à estrutura do PAR, isto é, às suas dimensões, merece reflexão o tratamento dado à dimensão pedagógica, a qual ocupa um pequeno espaço nesse planejamento, sendo a dimensão com o menor número de indicadores – são apenas oito no PAR 2008-2011, como demonstra o Quadro 2. Já no PAR 2011-2014 aumentaram os indicadores para 15, contudo continua sendo a dimensão menor. A que se atribuiria o pouco espaço destinado às práticas pedagógicas e à avaliação? Será que a equipe que elaborou a política entendeu que os aspectos pedagógicos estariam de certa forma embutidos nas subações das outras dimensões, como, por exemplo, no aperfeiçoamento dos professores através dos diversos cursos oferecidos na dimensão da formação inicial e continuada? Ou seria uma forma de reconhecer a autonomia das instituições educacionais em formular suas próprias práticas pedagógicas?

Essas questões estão mais vinculadas à fase de elaboração da política, no entanto provocam reflexões no momento da implementação do PAR nos municípios, como apontou Mafassoli(2012, p. 126), ao analisar o material didático disponibilizado por instituições privadas autorizadas pelo MEC:

Durante o levantamento de dados, para realização dessa pesquisa, tive acesso aos materiais didáticos de duas dessas instituições. Esses manuais apresentam roteiros de aulas prontos para que os professores os sigam, inclusive marcando tempos rígidos para realização das atividades, indicando até o momento de saudar os alunos. Essa estratégia deve ser seriamente problematizada pelos educadores e analistas críticos, principalmente porque este tipo de planejamento rígido não atinge a todos os alunos. Portanto, é excludente. Em tempos de luta para estabelecermos a educação inclusiva nas classes regulares de ensino, esse tipo de planejamento não contempla os alunos e alunas do público-alvo da Educação Especial.

Para Marchand (2012, p. 91), o PAR é um instrumento de regulação da União, uma vez que ele estabelece “as ações e subações que deverão ser executadas, algumas exclusivamente pelos municípios, e, outras, em colaboração com a União, para que a educação atinja o IDEB de 6 pontos até 2022”. Esse processo de regulação foi destacado em vários componentes, sendo um desses a articulação estabelecida entre os entes federados para

a implementação do Plano de Metas/PAR, em que a realização de uma ou mais subações do município está vinculada ao cumprimento de outra subação de responsabilidade do MEC. Nesse caso, o município somente pode desencadear as subações de sua responsabilidade se o MEC desencadear a subação que lhe compete, como exemplifica Marchand (ibidem).

A autora (ibidem) destaca outros componentes de regulação do Plano de Metas/PAR. Para explicar essa nova relação da União com os municípios, adota a expressão “processo de remodelação”, que colabora no entendimento dessa nova configuração da relação do FNDE/MEC com os municípios desde 2007, na assistência técnica e financeira voluntária da União à educação básica das redes públicas estaduais e municipais.

O PAR, na sua regulamentação, deixa claro seu objetivo de estabelecer critérios, parâmetros e procedimentos para a transferência e a gestão dos recursos federais de assistência financeira e voluntária às redes públicas de educação básica, cuja pactuação entre os entes federados é condição indispensável para a efetivação dessa nova relação, exigindo uma ação conjunta, de colaboração. Essa pactuação no RS foi prejudicada, tendo em vista a omissão do governo do estado em algumas ações do PAR que eram de sua inteira responsabilidade, como a formalização de convênios para a formação dos professores. Dessa forma, os municípios do RS ficaram prejudicados, num primeiro momento, porque não tiveram acesso a essas ações como municípios de outros estados, que efetuaram os respectivos convênios nos períodos em que estes foram disponibilizados. Esse foi um momento tenso na relação com a Secretaria de Educação do RS, conforme a vice-coordenadora do PAR no RS:

[...] a gente tinha a Plataforma Freire dentro do PAR, agora tem o Parfor, tem vários sistemas funcionando simultaneamente. Uma questão importante é a Plataforma Freire³⁴, em que primeiro tinha que ser criado um fórum para a formação, e a criação desse fórum dependia da Secretaria de Educação Estadual, e a nossa secretaria no RS decidiu que não iria fazer. Então, por pressão dos grupos envolvidos, dos municípios e até da universidade, dos professores, dos conselhos, um ano depois foi feita a adesão no nosso estado. Já estávamos com quase um ano de atraso para utilizar a Plataforma Freire. Depois disso tudo começou, mas aí surgiram os problemas na própria plataforma. Ainda assim, eu acho que a abertura de cursos de formação no estado foi bem significativa, e, é ainda[...].(Entrevista em 14/6/2012).

³⁴A Plataforma Freire, criada pelo MEC, é a porta de entrada dos professores da educação básica pública, no exercício do magistério, nas instituições públicas de Ensino Superior. É na Plataforma Freire que os professores vão escolher as licenciaturas que desejam cursar, fazer inscrição, cadastrar e atualizar seus currículos. Construída para ser uma ferramenta de fácil acesso do professor, ela também é informativa. Os docentes vão encontrar uma série de dados, entre eles, as tabelas com a previsão de oferta de cursos, as instituições, as modalidades de formação para o período 2009 a 2011, informações disponíveis em:

(http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=13829&option=com_content&view=article, acessado em 06/05/2013.

Atualmente, o PAR passou a atingir todos os municípios brasileiros; isto é, o município, em tese, somente receberá recursos de caráter voluntário e suplementar, conforme a Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012, se elaborar o PAR e comprometer-se com a consecução das ações:

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

Essa regulamentação do PAR através de uma lei, segundo Farenzena e Marchand (2013, p. 15) provoca uma mudança significativa, pois “estabelece o PAR como política, atribuindo a ele objetivos que antes eram do Plano de Metas, bem como instâncias de gestão e uma cadeia de responsabilidades, procedimentos e relações que deixam claro que não se trata do PAR em si, ou seja, plano com diagnóstico, ações e subações.”

Dessa forma, o município se vê obrigado a elaborar o seu PAR para receber os recursos do FNDE, em substituição às práticas adotadas anteriormente, como a contratação de lobistas, de projetos prontos, enfim, de diversas estratégias muitas vezes obscuras e até mesmo injustas, na medida em que muitos municípios mais necessitados não recebiam os recursos de assistência voluntária.

Cabe lembrar que a responsabilidade da União de prestação de assistência técnica e financeira aos estados e municípios na educação, não se restringe somente ao PAR, existem as transferências de assistência obrigatória, constitucional, como a complementação da União ao Fundeb, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Dinheiro Direto na Escola e outras.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o PAR, inicialmente, um instrumento da política Plano de Metas, vem avançando desde a sua implantação, apresentando elementos que identificam novos paradigmas na educação básica pública, dentre eles, o seu caráter de continuidade desde 2007. Ele vem se aperfeiçoando gradativamente ano após ano, procurando atender novas demandas dos governos, dos educadores, da sociedade, dos políticos, corrigindo as lacunas ainda existentes, estabelecendo critérios de atendimento mais transparentes baseados em parâmetros definidos pelo MEC/FNDE e induzindo a adoção do planejamento na gestão pelas redes municipais e estaduais de ensino.

Este capítulo procurou refletir sobre o campo de estudo das políticas públicas, sua abrangência e implicações, estabelecendo relações com o Plano de Metas/PAR, com atenção

especial ao PAR dos municípios, considerando o contexto social e econômico brasileiro da última década. O fato de esta política ter com o objetivo principal a melhoria da qualidade da educação básica é um aspecto favorável à sua aceitação, bem como o é ter possibilitado os apoios de vários segmentos, que há muito clamam por uma educação pública de qualidade, buscando superar as desigualdades educacionais existentes nas várias regiões do país, nas regiões dentro de um estado ou até mesmo dentro de um município.

O próximo capítulo apresenta o ente federado, o município, seu surgimento e sua evolução no RS, suas competências e responsabilidades na área educacional, suas relações intergovernamentais e a educação municipal, abrangência e autonomia, revelando o contexto em que está inserida a política Plano de Metas/PAR.

3 MUNICÍPIO: O LOCAL DO “FAZER ACONTECER”

Este capítulo trata do município, o ente federado que vem assumindo após a constituição de 1988 cada vez mais a responsabilidade pela implementação das políticas sociais no Brasil. Início falando do seu surgimento conforme as constituições brasileiras, em que se percebe o reconhecimento da autonomia municipal em determinadas cartas constitucionais. Após, trato da formação dos municípios no estado do Rio Grande do Sul, suas competências pós-Constituição de 1988 e responsabilidades na área educacional; faço reflexões sobre as relações intergovernamentais no Brasil, procurando situar a educação municipal, sua abrangência e autonomia, e também apresento alguns destaques sobre a municipalização do ensino, com o propósito de refletir sobre o contexto em que a política Plano de Metas/PAR foi se inserindo até chegar à Secretaria Municipal de Educação, órgão responsável pela implementação do PAR no âmbito municipal.

3.1 O MUNICÍPIO NO BRASIL

O surgimento dos municípios no Brasil remonta ao período colonial, quando os donatários das capitâneas hereditárias deram a denominação de vila às povoações destinadas a sediar os governos; em cada uma delas era levantado o pelourinho, como padrão de sua jurisdição e símbolo da liberdade municipal (LEAL, 1997). Nessas localidades, que tinham a categoria de vila, podiam ser instaladas as câmaras municipais, as quais, no limite de suas atribuições, se incumbiam de todos os assuntos de ordem local, aí incluídos os de natureza administrativa, policial e judiciária.

Para Marco (2005), o Brasil seguiu a influência das concepções municipalistas adotadas pela Espanha e Portugal, implantando, desde o início da colonização, os conselhos, que, posteriormente, transformaram-se nas câmaras municipais, onde ocorreram grandes movimentos cívicos.

Ao tratar do município no Brasil-Colônia, Meirelles (1997) informa que a ideia centralizadora das capitâneas restringiu a expansão dos municípios, que se desenvolviam mais pelo amparo da igreja do que pelo apoio dos seus donatários. E mesmo assim tiveram papel importante na organização política inicial do Brasil, realizando obras públicas, estabelecendo posturas, fixando taxas, nomeando juizes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de

ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juízes da vintena e tesoueiros-mores.

Os municípios possuíam autonomia tolerada (FAORO, 2000). A Coroa portuguesa não interferia nas questões locais, uma vez que recebia dos municípios suas rendas e tributos, os quais garantiam a dominação do território. Cabe acrescentar que, mesmo que o governo português desejasse atuar de forma mais direta, não possuía um aparato administrativo capaz de dar conta da administração do extenso território brasileiro.

No período imperial, com a centralização do poder, os municípios passam a ser definidos como divisões territoriais (GOUVEIA, 2008). Leal (1997) informa que, desde o regresso de dom João VI a Portugal e até o ano de 1828, diversas medidas foram tomadas no sentido de ampliar as “franquezas” municipais.

Na Constituição imperial de 1824 estavam previstas as províncias, cujo presidente era nomeado pelo Imperador, que poderia removê-lo, a bem do serviço do Estado. Nas cidades e vilas existentes foram instituídas as Câmaras Municipais, às quais competia o governo econômico e municipal; essas câmaras, por sua vez, eram eleitas e compostas do número de vereadores que a lei designasse, sendo o mais votado o presidente da Câmara Municipal (BRASIL, 2010a).

Marco (2005) alerta para o fato de que os constituintes da época se dividiam: uns defendiam a autonomia dos municípios inseridos numa federação de províncias; outros, fiéis ao poder central, rígido, apoiavam o caráter meramente administrativo do poder municipal. Surgiu depois a lei de organização municipal em 1828, a qual, para Leal (1986), terminou com qualquer ilusão que ainda existisse sobre o futuro alargamento das atribuições das câmaras municipais. Meirelles (1997) esclarece que o centralismo provincial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas municipalidades, as quais não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão dos seus interesses.

A figura do prefeito municipal foi criada pela Província de São Paulo, através da Lei 18, de 11/4/1835. Esse cargo tinha o caráter de delegado do Executivo, e era nomeado pelo presidente da Província. Esse cargo também foi adotado por outras províncias, com atribuições executivas e policiais, contudo foi a partir da Constituição de 1934 que o cargo de prefeito passou a ser reconhecido legalmente em todo o país, conforme Meirelles (1997).

Na Constituição republicana de 1891, cada uma das antigas províncias formou um estado e, de acordo com o art. 4º, os estados poderiam incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos estados, mediante aquiescência das

respectivas assembleias legislativas, a partir de aprovação em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional. Essa Constituição determinou no seu art. 68 que “Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Dessa forma, segundo Gouveia (2008), essa constituição deixou os municípios sob a tutela dos governos estaduais, reforçando os poderes oligárquicos regionais. Durante os 40 anos de vigência da Constituição de 1891, não houve autonomia municipal:

[...] o hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 1997, p. 37).

Sobre esse período da primeira república, Carvalho (2001, p. 56) esclarece:

[...]o coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. [...] ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. [...] o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária.

Portanto, o poder estava na mão dos governadores estaduais e dos coronéis. A autonomia dos municípios na Constituição era imprecisa, e os estados tinham liberdade para regular a organização dos municípios da sua jurisdição. Nessa conjuntura, ocorriam diversas fraudes eleitorais, em que os resultados eram absurdos, sem nenhuma relação com o número de eleitores – atuavam os cabalistas, os capangas, os fósforos³⁵, pois nenhum coronel aceitava perder as eleições.

Na Constituição de 1934, o municipalismo renasceu, sendo reconhecida a necessidade de estabelecer as rendas pertencentes aos municípios que assegurassem os seus serviços públicos e possibilitassem o seu progresso material (MEIRELLES, 1997). Também foi garantida a eleição do prefeito e de vereadores da Câmara Municipal.

A preocupação do Estado brasileiro com a educação nacional se manifestou mais claramente a partir dessa constituição, quando a educação passou a ser afirmada como um direito de todos e dever dos poderes públicos, concomitantemente com a família. Essa carta contemplava vários assuntos importantes, como o Plano Nacional de Educação, a

³⁵Conforme Carvalho (2001), o cabalista deveria garantir o voto dos alistados (os alistados tinham que provar sua identidade); o fósforo se fazia passar pelo verdadeiro votante, ou então votava diversas vezes, representando diversos votantes; o capanga eleitoral era responsável pela parte mais truculenta do processo (proteger os partidários e ameaçar e amedrontar os adversários).

obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, a organização dos sistemas educacionais, o ensino religioso, a liberdade de cátedra e a vinculação de recursos de impostos à manutenção e ao desenvolvimento dos sistemas de ensino – esta última prevista no seu artigo 156 (SCHUCH, 2007).

Com o golpe de 1937, surge uma nova constituição. As rendas municipais foram mantidas, no entanto, a autonomia do município foi afetada, uma vez que o poder executivo federal foi reforçado, os prefeitos passaram a ser nomeados pelos governadores e a ter pleno poder nos assuntos de competência municipal de decisão, enquanto que as câmaras municipais perderam a sua função democrática. Para Marco (2005) a autonomia municipal também foi vítima do autoritarismo e da centralização impostos na era Vargas.

Nesse período do Estado Novo, segundo Meirelles (1997, p.39), “não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.”

A constituição de 1946 assegurou maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, que, além de terem suas receitas exclusivas, passaram a ter participação em alguns tributos arrecadados pelo estado e pela União. Segundo Marco (2005):“ uma grande conquista do Município, na Constituição de 1946, foi a possibilidade de se invocar o Supremo Tribunal Federal, caso as Leis Estaduais ferissem a autonomia municipal.”

Cabe ressaltar a importância dessa constituição que dedicou o capítulo II, título VI, à educação e à cultura, estabelecendo, entre outras disposições, a educação como direito de todos, o ensino primário como obrigatório e gratuito e o restabelecimento de um percentual mínimo de recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para tal fim, a União deveria aplicar no mínimo 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos. (SCHUCH, 2007).

Segundo Meirelles (1997) a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 1/69 foram caracterizadas pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes do executivo, mantendo o regime federativo e assegurando a autonomia estadual e municipal, com restrições, como no âmbito político com a nomeação dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional, redução do número de vereadores, etc.

No campo financeiro, dentre outras regulamentações, discriminou os impostos municipais, reduzindo-os ao de propriedade predial e territorial urbana (IPTU – art. 24, I) e o

imposto sobre serviços (ISS – art. 24, II) (MEIRELLES, 1997, p. 41), pois na constituição anterior (1946, art. 30, III) o município podia cobrar quaisquer outras rendas que pudessem provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços³⁶.

No art. 176 da Emenda Constitucional 01/69, a educação foi declarada explicitamente como “direito de todos e dever do Estado”, assim como o ensino obrigatório foi ampliado para oito anos (dos sete aos 14 anos de idade), devendo ser gratuito nos estabelecimentos oficiais. Foi introduzida a vinculação de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal para o ensino primário; cabe registrar que a fixação de percentuais de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino não estavam previstos na Constituição de 1967 (SCHUCH, 2007).

Essa Constituição, de acordo com Costa (2002, p. 18), omitia a fixação de percentuais de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sob a alegação de que “tal vinculação era incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição”, e previa a progressiva concessão de bolsas de estudos restituíveis no ensino médio e no ensino superior.

Com a Emenda Constitucional nº 24/1983, conhecida como “Emenda Calmon”, foi restabelecida a vinculação de parte da receita de impostos de todos os governos aos gastos com educação, ficando determinado que a União aplicaria “nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (parágrafo 4º do artigo 176 da CF de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 24/83). Essa proposta foi aprovada em 01/12/83 e somente regulamentada em 24/07/85, através da Lei 7.348.

Em decorrência da Constituição Federal de 1988, foi ampliada a autonomia do município nos aspectos político, administrativo e financeiro, sendo elevado à categoria de ente federativo autônomo e passando a desenvolver atividades que antes eram tipicamente centralizadas, como é o caso de parte das políticas sociais. Essa prerrogativa legal e as suas implicações fizeram com que o município assumisse um papel de destaque no cenário político, econômico, fiscal e social do país, incluindo o campo educacional. Essa constituição consagrou a eleição direta de prefeito para todas as cidades, o que já havia sido restabelecido por emenda constitucional de 1985.

A receita municipal foi ampliada e, além dos impostos municipais – predial e territorial urbano, sobre transmissão *inter vivo* sobre serviços de qualquer natureza –, o

³⁶ Constituição de 1946, disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, acessado em 08/05/2013.

município passou a ter participação maior nos impostos federais e estaduais (BRASIL, 1988, art. 30 e 156).

A partir de então, o município passou a ter o poder de elaborar a sua lei orgânica (Carta Própria), prerrogativa anteriormente adotada apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12/01/1897 (MEIRELLES, 1997, p.42). A lei orgânica municipal está subordinada, sobretudo, à Constituição Federal, bem como à Constituição Estadual.

Gouveia (2010, p. 60) esclarece que:

A Constituição de 1988, incorpora, também, a participação popular na formulação e no acompanhamento de políticas públicas no caso, por exemplo, da saúde quando define entre as características do sistema único de saúde “a participação da comunidade” (BRASIL, 1988, art.198); no caso da assistência social, de forma mais explícita normatiza a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”(idem, art. 204); e, no caso da educação, de forma mais genérica quando prevê como princípio de organização da educação nacional a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei (ide, art. 208, VI).

Destaco, na citação supra, o reconhecimento da possibilidade da participação da população em assuntos que, tradicionalmente, eram decididos de forma unilateral e centralizada.

Na sequência de seu texto, a autora (ibidem, p. 61) ressalta que: “Ainda que haja consenso sobre a existência de inovação participativa no âmbito municipal, não há consenso o quanto esta prática de fato resulta em mais democracia.”

Sobre a criação de municípios, Meirelles (1997, p. 63) esclarece:

A competência do Estado para a criação do Município está expressa na Constituição de 1988, que atribui à lei complementar estadual afixação dos requisitos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, podendo a própria lei complementar ou a Constituição do Estado disciplinar a consulta plebiscitária, sempre atendendo, nesta parte, à legislação federal eleitoral pertinente (art.18, par. 4º).

A criação, bem como a fusão e o desmembramento, de municípios, são temas polêmicos e sobre isso existe um projeto de lei complementar (PLP 416/08) aguardando votação na Câmara dos Deputados. Como regulamenta a Constituição, um projeto de lei complementar precisa ser aprovado por mais da metade dos deputados, com no mínimo 257 votos, depois é submetido à apreciação do Senado, essa votação ocorre em dois turnos em

cada casa legislativa Se essa lei for aprovada, José Augusto Maia (PTB-PE) prevê a criação de 150 municípios; outro levantamento indica que serão criados até 410 municípios³⁷.

Magalhães (2008) esclarece que os motivos para a emancipação dos municípios refletem as características de cada lugar, cujas alegações giram em torno de: descaso por parte da administração do município de origem; existência de forte atividade econômica local; grande extensão territorial do município de origem; e aumento da população local.

Grande quantidade de municípios foi criada no Brasil nos últimos 50 anos, revelando um intenso movimento de descentralização política, institucional e fiscal. Somente no período de 1984 a 2000 foram criados 1.405 municípios novos no país. Mesmo assim, Faria (2006) alerta que não se pode afirmar que a autonomia municipal esteja conquistada, pois muitos desses municípios não possuem condições econômicas sustentáveis, dependendo fortemente das transferências de impostos. Atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios em 26 estados, mais o Distrito Federal, sendo que cinco destes municípios foram criados recentemente. Tomio (2005, p. 124) afirma que, “Entre os estados, o Rio Grande do Sul foi aquele que mais intensamente fragmentou seu território: entre os anos de 1988 e 2000 foram criados 253 novos municípios nesse estado”.

A Confederação Nacional dos Municípios manifestou-se sobre a emancipação de municípios no período de 1996 a 2006:

[...] os impactos sociais nas comunidades emancipadas são muito expressivos, pois – com a obtenção de maior autonomia administrativa para os territórios – ocorrem consequentes ganhos de qualidade de vida em todas as áreas, principalmente em educação e saúde. Com mais autonomia, as populações das localidades conquistam maior acesso a serviços públicos que, muitas vezes, não estavam disponíveis ou mesmo acessíveis quando pertenciam a seus municípios de origem.³⁸

A intenção não é discutir se é positiva ou não a criação de novos municípios, mas sim de refletir o que isto implica para a comunidade local, para os gastos públicos, para o município de origem, e se realmente a criação do novo município trará mais benefícios, ou será apenas uma forma de atender interesses político-partidários.

³⁷Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias>, acesso em: 03/06/2013.
Disponível em: <http://www.cnm.org.br>, acessado em: 25/06/2013.

3.2 FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O início da formação dos municípios no Rio Grande do Sul deu-se por volta do ano de 1725, na região denominada Campos de Viamão, que abrangia uma imensa área de terras no nordeste do atual Rio Grande do Sul. Nessa região se estabeleceram os mais antigos povoadores do estado, que inicialmente ocuparam seus campos com animais e depois trouxeram suas famílias (KUHN, 2004; FLORES, 1998).

Sobre o povoamento do Rio Grande do Sul, Medeiros (1969, p. 93) esclarece:

No decorrer da formação do Rio Grande, o fato da ereção de uma capela significava a existência de uma vizinhança rural já suficientemente desenvolvida; mas ainda não o aparecimento de um povoado, núcleo de futura cidade. Este era anunciado pela instituição em freguesia.[...]a partir de Viamão, vão sendo pontilhadas povoações pelo vale do Jacuí, até Cachoeira do Sul. É o século XVIII, quando se processa a fase de instalação da sociedade rio-grandense.

Assim, conforme aumentava a população, foram sendo criadas as freguesias³⁹ de Viamão (1747), Triunfo (1756), Santo Antonio da Patrulha (1763) e Porto Alegre (1772), entre outras. A partir de 1763, a freguesia de Viamão passou a ser a sede do poder lusitano no Continente, com o estabelecimento do governador e da câmara na povoação (KUHN, 2004).

Em 19 de setembro de 1807 é criada a Capitania Geral de São Pedro do Rio Grande do Sul. O primeiro capitão-general da capitania foi dom Diogo Martim Afonso de Sousa Teles de Menezes, que não chegou a abrir nenhuma escola. Sua maior obra administrativa refere-se à implantação dos quatro primeiros municípios sul-rio-grandenses (LESSA, 2002). O mapa da Capitania do Rio Grande de São Pedro do Sul, datado de 1809, apresenta o registro de quatro municípios – Rio Pardo, Santo Antonio, Rio Grande e Porto Alegre –, além de freguesias e capelas (FLORES, 2003). A partir desses municípios foram surgindo outros.

A Constituição de 1891 dedicou o título III para tratar da organização municipal. No seu artigo 62, parágrafo 1º, garantia que “Cada um deles será independente na gestão dos seus interesses peculiares, com ampla faculdade de constituir e regular os seus serviços, respeitadas as disposições da Constituição”. Em 1893, o Rio Grande do Sul possuía 61 municípios, com o total de 879 mil habitantes. A maioria da população vivia em área rural, sendo que 74% da população não sabiam ler, nem escrever (ibidem).

Na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1970, a criação e a extinção de municípios era atribuição da Assembleia Legislativa Estadual, com sanção do governador,

³⁹ Freguesia ou paróquia era uma divisão administrativa do município, que possuía um povoado com praça e igreja matriz, onde se registravam casamentos, batizados e óbitos. Os moradores do território eram os fregueses, registrados por fogos (propriedades) para fins de pagamento de impostos e recrutamento militar.

conforme artigo 26, inciso X. De acordo com informações da FEE/RS⁴⁰, no período de 1966 a 1982 foram contabilizados 232 municípios no RS; de 1983 a 1989, já eram 244.

Na Constituição Estadual de 1988, consta no artigo 9º (em redação dada pela EC nº 20/97) que a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual. Esse tema foi transformado em lei e aguarda votação, conforme referido no item anterior.

De acordo com informações do IBGE, atualmente o Rio Grande do Sul possui 497 municípios, situados em zona urbana e rural. Entre os principais, com altos índices de densidade demográfica e participação na composição econômica do estado, estão a capital Porto Alegre, Canoas (na região metropolitana), Caxias do Sul (principal cidade do polo metal-mecânico na região serrana), Santa Maria (no centro do estado), Pelotas, Passo Fundo, Rio Grande e Uruguaiana (na fronteira com a Argentina ou Uruguai). Os municípios de Canela e Gramado são destaques turísticos.

Um ponto importante a ser considerado na análise da situação econômica, social e política dos municípios do RS, principalmente aqueles com menos de 10 mil habitantes, é o valor do repasse do FPM⁴¹, que segundo Hentz (2011) representa a maior parte da receita desses municípios. Já nos municípios grandes, a maior fonte de arrecadação provém da cota do ICMS e também da arrecadação própria do ISS e do IPTU. Esses dados também são confirmados no levantamento do perfil e das finanças municipais no período de 1998 a 2007 efetuado por Freitas e Fernandes (2011, p. 561/562) os quais apontam que: “os municípios com população menor que cinquenta mil habitantes arrecadam 15,5% de receitas próprias e 84,5% são transferências intergovernamentais.”

Em 2009, algumas prefeituras do RS adotaram medidas drásticas, como redução da carga horária dos funcionários, criação do turno único, demissão de servidores, extinção de cargos, corte de salários e de obras, e até mesmo suspensão de licitações, apresentando como justificativa a queda no repasse do FPM. Essa queda também foi apontada nos estudos técnicos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), nos anos de 2009 e 2010, sendo que no ano de 2011 houve registro de crescimento, conforme quadro a seguir:

⁴⁰ Disponível em: <http://www.fee.tche.br/>, acessado em 25/06/2013

⁴¹ O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência legal prevista na constituição. Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados aos municípios (HENTZ, 2011).

Quadro 3.1 – FPM bruto e corrigido pelo FPM – Repasse aos municípios brasileiros, conforme Estudos Técnicos CNM – Volume 4

Ano	2008	2009	2010	2011
Valor total (em R\$)	61.308.062.061	58.594.062.312	57.821.701.133	66.974.881.889
Crescimento		-4,4%	-1,3%	15,8%

Fonte: quadro adaptado de dados disponíveis em: <http://www.cnm.org>, acessado em 25/06/2013

Contudo esses estudos técnicos informam que a redução não tem causado tanto impacto nos municípios:

É importante dizer que o governo federal lançou recentemente um pacote de incentivos tributários com o intuito de incentivar o investimento, o crédito e o consumo em meio a um cenário internacional adverso. A medida consiste na desoneração de alguns tributos em produtos específicos. Dentre elas a do IPI é a única que vai impactar negativamente nos municípios. Porém o impacto total no ano de 2012 é muito pequeno (aproximadamente R\$ 70 milhões) e quase não tem efeito no repasse do FPM aos municípios, pois, provavelmente, vai afetar em menos de 1% o seu valor total.

(<http://www.cnm.org.br>, acessado em 25/06/2013)

Como se percebe, há uma divergência de posicionamento entre a justificativa dos prefeitos para as medidas de contenção de despesas adotadas e o que afirmou a CNM. Somente um estudo mais aprofundado teria condições de analisar o impacto de tais transferências nesses municípios.

Cabe lembrar que nos últimos anos as condições climáticas causaram grandes estragos nos municípios, ora devido ao excesso de chuvas em todas as regiões do país, ora devido à grande seca que assolou as regiões norte e noroeste do Rio Grande Sul no ano de 2009. Conforme informações do presidente da Confederação Nacional dos Municípios, 79% dos municípios gaúchos sofreram com catástrofes naturais no ano de 2009⁴².

Todo esse contexto e as contingências apontadas repercutem também na educação municipal, a qual, além se adequar às disponibilidades financeiras e econômicas do próprio município, dos governos estadual e federal, convive com as injunções de caráter político-partidário a cada eleição, tanto para prefeitos quanto para governadores e presidente da república.

⁴² Disponível em: Jornal Zero Hora-RS, de 21/01/2010

3.3 COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES DO MUNICÍPIO NA ÁREA EDUCACIONAL

O Ato Adicional de 1834 à primeira constituição brasileira, um documento significativo e inaugural das políticas de descentralização na educação brasileira, já anunciava os primeiros passos nessa direção, através de medidas que atribuíram competência às províncias para legislar sobre a educação, podendo fixar e fiscalizar despesas, e sobre a arrecadação de impostos, desde que não prejudicassem os impostos do governo central.

Conforme Sena (2009, p. 71), “Um longo debate envolveu juristas e educadores dos séculos XIX e XX, que defenderam ou combateram a tese de que o Ato Adicional foi o responsável pela descentralização dos encargos educacionais para províncias/estados sem recursos e pelo descompromisso do poder central com o financiamento da educação.”

No entanto o autor se posiciona e conclui que a ausência da esfera central não decorre do Ato Adicional, mas da escolha dos governos do segundo Império, ou seja, a vontade política dos governantes à época (SENA, 2009).

Os municípios tiveram grande participação no oferecimento de escolas públicas, conforme aborda Luce (1993, p. 30):

No Brasil, tradicionalmente, os governos municipais tomaram iniciativas para estabelecer escolas e, assim, ofertar o ensino fundamental. Em muitos municípios, inclusive na maioria dos mais antigos do Rio Grande do Sul, as escolas municipais foram as primeiras escolas públicas.

Com a Constituição de 1988, foram definidas as competências dos três entes federados. De acordo com o art. 24, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre vários temas, dentre eles, a educação e ensino (inciso IX). As competências dos entes federativos em matéria educacional, em relação à responsabilidade por níveis e etapas, de acordo com o art. 211, estão distribuídas deste modo:

- à União couberam as responsabilidades de organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer a função redistributiva e supletiva com vistas a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos seus entes federados;
- ao município coube a atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil;

- aos estados e ao Distrito Federal ficou a atuação prioritária no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (disposição inserida na CF pela Emenda à Constituição n. 14/96).

Embora existam essas definições das áreas de atuação específica, concordo com Sena(2009, p. 61), pois “não se dispensam a solidariedade federativa entre todos os entes e o papel de coordenação da União, que implica em realizar suas funções supletiva e redistributiva, tal como dispõe o art. 211 da Constituição Federal”.O autor, nesse sentido, conclui pela

[...] construção do federalismo cooperativo acolhido pela Constituição, perfeitamente compatível com um sistema nacional, que vise à coordenação de esforços, a partir do regime de colaboração, com respeito às autonomias – e não poderia ser diferente, face às características da Federação – e tendo por normas comuns nacionais as referentes às diretrizes e bases da educação. (ibidem, p. 62).

No que compete ao financiamento da educação⁴³, ficou estabelecido que a União deve aplicar 18% de sua receita resultante de impostos em educação, cabendo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a aplicação de 25% da mesma base. O salário-educação, que é uma contribuição social paga pelas empresas para financiar a educação básica, foi mantido nessa Constituição.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, no art. 196, seguindo os preceitos da Carta Maior, define a educação como

[...] direito de todos e dever do Estado e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visa ao desenvolvimento do educando como pessoa e à sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.

E no art. 206, parágrafo único, esclarece:

O sistema estadual de ensino compreende as instituições de educação pré-escolar e de ensino fundamental e médio, da rede pública e privada, e os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela formulação das políticas educacionais e sua administração.

Parágrafo único – Os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual.

A possibilidade de o município organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais de seu sistema de ensino, assumindo competências antes pertencentes aos sistemas estaduais, lhe oportuniza planejar a educação com maior autonomia, atender melhor suas especificidades.

⁴³ Sobre o financiamento da educação básica no Brasil, vide Farenzena (2006) e Sena (2009).

O tema da educação municipal se fez presente nas discussões políticas e nos atos legais desde a época do Império, sendo previstos os sistemas públicos de ensino no Brasil inicialmente no âmbito estadual (constituições de 1934 e 1946) e, posteriormente, na esfera municipal com a CF de 1988. Para Gouveia (2008), o município é um espaço que tem assumido de forma efetiva sua tarefa com a política educacional brasileira, tendo, atualmente, mais instrumentos legais para realizar essa tarefa. A possibilidade da criação dos sistemas de ensino no âmbito dos municípios, organizados e com características próprias, foi um passo importante na atribuição de maior autonomia. A definição do que seja um sistema de ensino encontra-se argumentada no parecer nº 30/2000 do CNE:

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino.

Sobre as atribuições de um sistema de ensino, Gandini e Riscal (2007, p. 106/107) indicam:

[...] sistema educacional constituído e institucionalizado, além das próprias unidades escolares, deve contar com órgãos capazes de prover estudos para o desenvolvimento das condições de ensino nessas unidades, recensear e categorizar os elementos que compõem a rede de unidades, analisar dados visando ao aprimoramento da gestão pública; elaborar planos de ação; orientar dirigentes educacionais na formulação de normas e no estabelecimento de padrões a serem adotados nos espaços educacionais; propor critérios para o provimento de cargos e transferência de pessoal; propor critérios de distribuição de recursos entre as diferentes unidades administrativas e escolares em articulação com os outros órgãos competentes do governo; estabelecer mecanismos para a valorização dos servidores da educação, docentes e não docentes, em todos os níveis de ensino.

Para essas autoras, a criação e o desenvolvimento de um sistema de ensino exigem órgãos formuladores e planejadores de políticas para a educação, capazes de articular os diferentes elementos e instituições responsáveis pelos diversos aspectos envolvidos no problema.

Segundo Luce (1993), a organização de um sistema municipal de ensino exige um exame cuidadoso dos preceitos constitucionais e legais, bem como uma avaliação das condições políticas, administrativas e educacionais do município. A autora aponta os elementos que devem constituir um sistema municipal de ensino, na perspectiva de uma gestão democrática:

[...] um órgão municipal de ensino, com seu quadro de pessoal próprio e estatutariamente definido; um conselho municipal de educação, com representação dos segmentos da comunidade escolar e local, para estabelecer políticas, normas e

deliberar com o órgão executivo; uma rede de escolas, autônomas e providas de pessoal e material adequado à realidade do projeto pedagógico coletivamente firmado e acompanhado. (ibidem, p. 38-39).

No Rio Grande do Sul, até 2006 foi contabilizada a existência de 212 municípios com sistema próprio de ensino, o que representa 42,74% do total de municípios gaúchos da época (496), conforme dados apontados por Silva (2008). É um indício de que essa implantação vem ocorrendo de forma gradual, assim como a instituição dos conselhos municipais de educação e a elaboração dos planos municipais, que vêm crescendo no estado.

A criação de sistema próprio de ensino no município é um indicativo da existência de autonomia e responsabilização dos atores locais na gestão da educação, e, como afirma Werle (2008), é uma forma peculiar de as forças sociais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira.

Para Faria (2006), a capacidade dos sistemas municipais de ensino só se concretizará quando se confirmar a implantação de suas propostas político-pedagógicas e de seus planos municipais de educação, que visem a construir projetos educativos que atendam a realidade local, promovam a democratização das decisões e correspondam às necessidades da população. Para a autora, esse movimento implicará uma profunda descentralização da gestão da educação municipal.

De acordo com Silva (2008), a atribuição de maior autonomia aos municípios, além de impor desafios à instituição dos sistemas municipais de ensino, implica na participação do regime de colaboração, na constituição dos conselhos municipais de educação e na elaboração dos planos municipais de educação, pois o município se vê diante de novas atribuições e responsabilidades.

A fim de instrumentalizar as gestões municipais, o governo federal criou programas e projetos de qualificação para os gestores públicos, utilizando-se de parcerias com organismos multilaterais, entidades representativas dos municípios, universidades e organizações não governamentais. Esses programas de qualificação da gestão pública educacional passaram a fazer parte das ações do PAR.

Segundo Batista (2009), foi através da Undime/RS que a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), em parceria com atores locais, atuou, especialmente depois da elaboração da LDB de 1996, como importante ator na formação de conselheiros e secretários, tendo como principais temas a instituição e organização dos sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul. Nos últimos anos a Undime/RS tem tido

mais protagonismo nessa formação. Destaca-se também nesse trabalho de capacitação dos dirigentes educacionais a Uncme/RS com realização de palestras, encontros, e seminários.⁴⁴

No Plano de Metas, a Undime nacional também é parceira, atuando juntamente com o MEC na implementação de algumas ações do PAR, assim como tem participado das deliberações quanto a critérios, ações e prioridades a serem levadas em conta na assistência técnica e financeira voluntária da União na educação.

Essa formação é muito relevante para os gestores públicos educacionais dos municípios, uma vez que possibilita instrumentalizá-los, a fim de que possam desempenhar suas funções com *expertise*. O município passa ter mais condições de oferecer uma educação com maior qualidade, e de atender as demandas de sua comunidade, quando a educação municipal é organizada com objetivos definidos, esteados no seu contexto social, econômico e cultural para a tomada das decisões, enfim, quando realiza o planejamento das ações educacionais com base na realidade local e de forma coletiva.

Contudo, vale lembrar o argumento de Arretche (1997) de que a concretização dos ideais democráticos, dentre eles a autonomia, depende menos da escala ou do nível de governo encarregado da gestão das políticas públicas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. Portanto, os órgãos municipais encarregados da educação têm papel fundamental na implementação das políticas educacionais, dentre elas, a política em estudo, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que tem o PAR como instrumento de ação direta junto aos municípios e às escolas da rede municipal.

3.4 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Desde a chegada dos primeiros portugueses, a história do Brasil é permeada pelo embate poder central/poder local. (VIEIRA, 2011, p. 125).

A noção de relações intergovernamentais sugerida por Souza (2002), como as relações entre diferentes níveis de governo, ajuda a entender a forma como se organiza o Estado brasileiro nos seus arranjos e disputas, quando o assunto é políticas públicas, relações de poder político e redistribuição de recursos financeiros entre seus entes federados. Nessas relações, não se pode deixar de considerar a história da formação do Estado brasileiro e suas

⁴⁴ Sobre a atuação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme/RS, vide Silva (2008).

implicações na gestão pública, que ainda trazem no seu bojo relações patrimonialistas e clientelistas, como afirma Sena (2009, p. 62):

Os preceitos do federalismo brasileiro são combinados com as características do patrimonialismo, que foram herdadas do colonialismo e, desse modo, influenciam de forma conjunta as relações entre os entes federados e entre estes e a sociedade brasileira. [...] O traço patrimonialista resiste como resquício da cultura política brasileira. E, ajusta-se perfeitamente a uma Federação do tipo oligárquico. Daí a necessidade da construção da Federação cooperativa e democrática, como preconiza o modelo da Carta de 1988, que deve ter a sustentabilidade política construída na cidadania.

A busca de uma relação de cooperação entre todos os níveis de governo, diante das grandes desigualdades locais e regionais do Brasil, no sentido de superação do modelo autoritário de Estado e de gestão pública construído ao longo dos anos, requer mudanças profundas nas relações sociais, no sistema político, fiscal, tributário, as quais envolvem, além dos governos, várias instâncias, dentre elas as organizações da sociedade civil e os organismos multilaterais.

Com a redemocratização do país a partir de meados dos anos 1980, o pacto federativo começou a ser redesenhado, e com a Constituição de 1988 emergiu o poder municipal mais fortalecido. Essa nova configuração provocou uma relação mais tensa entre poder local, poder estadual e poder nacional em todas as áreas. Negociar as decisões – definindo quem faz o quê, quando e como – remete a uma arena de embates e disputas, na qual muitos interesses entram em jogo. O atual pacto federativo tem sido apontado como ineficiente para alguns governantes que desejam mais investimentos nos seus estados, reivindicando novas regras na cobrança de impostos e até mesmo a renúncia fiscal. Os municípios, por sua vez, têm se manifestado através de seus órgãos representativos, afirmando que a União fica com maior parte dos impostos e para eles sobram migalhas, fato também apontado pelo prefeito do município pesquisado:

[...] a União recebe 60% dos recursos que saem dos municípios, e a vida começa nos municípios, então a União é o pai rico, e nós, os municípios e estados somos os filhos pobres, e estado é o filho remediado, e o município o filho mais pobre, sou favorável a uma reforma tributária urgente nesse país, porque aí não preciso estar indo à Brasília, gastando com passagens aéreas e diárias, indo pedir o dinheiro que é nosso, que vai para lá e não volta. (Entrevista prefeito em 21/03/2012).

Na área da educação, essas relações intergovernamentais também são atravessadas por disputas, principalmente quando envolvem a distribuição e a alocação de recursos para a educação, embora a CF de 1988, no seu art. 212, tenha determinado os percentuais de aplicação na educação de recursos da receita de impostos, nos três níveis de governo, bem como a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, no seu artigo 211.

Apesar de a área educacional ter assegurado esses recursos vinculados à educação, cabe lembrar que a vinculação é da *receita resultante de impostos*, que não se confunde com a totalidade dos recursos orçamentários, e nem mesmo tributários (o imposto é uma espécie do gênero tributo). As contribuições sociais, importante fonte de recursos da União, também não integram a base de cálculo (SENA, 2002). Sobre os recursos para a educação no Brasil, Sena (2009, p. 250) ressalta a importância dos fundos contábeis implementados a partir dos anos 1990, o Fundef e posteriormente o Fundeb, que:

[...]contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo beneficiaram, neste aspecto, mesmo os entes que redistribuem recursos, porque a regularidade também é um elemento que favorece a autonomia. Como “mini-reformas tributárias”, alteraram a distribuição feita, por exemplo, pelos fundos de participação e pelas cotas do ICMS. Alguns municípios (dependendo do equilíbrio entre o número de matrículas e a magnitude da sua arrecadação) podem financiar o ensino de outros municípios ou mesmo do estado e, dessa forma, pode ocorrer uma diminuição de sua autonomia financeira. Ao mesmo tempo, viabilizam a autonomia para os que os recebem. Assim, contribuem para o equilíbrio federativo.

Com a implantação desses fundos, inicialmente, vimos a priorização financeira do Ensino Fundamental desde a Constituição de 1988, reforçada posteriormente com o Fundef, e atualmente, esta foi ampliada contemplando toda a Educação Básica com a criação do Fundeb. Para Farenzena e Mendes, 2010, p. 283: “com o FUNDEF e com o FUNDEB a diretriz política de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração se efetiva, contribuindo para a concretização de um federalismo mais colaborativo.”

Ao tratar do tema das responsabilidades intergovernamentais na área da educação, Farenzena (2010b, p. 15) destaca:

[...] a insuficiência de recursos aportados pela União para implementar políticas universalizantes que tenham resultados redistributivos e para que as focalizações surtam efeitos compensatórios desejáveis. Não são os valores de assistência da União à Educação Básica de redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão maior justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação.

Sari (2009) analisa as incumbências de cada ente federado, de acordo com os art. 9º, 10º e 11º da LDB, e elenca os diversos dispositivos legais que contemplam o regime de colaboração como estratégia na educação para nortear a relação entre os três entes. No entanto a autora argumenta que a falta de experiência democrática e a cultura política hierárquica e vertical da sociedade brasileira tornam difícil a negociação entre as partes, com a predominância de decisões tomadas nas instâncias superiores e impostas ao município.

No que se refere ao financiamento da educação, cabe ressaltar o papel supletivo e redistributivo da União, com o objetivo de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Esse apoio contempla assistência de natureza voluntária e essa possui, desde 2007, novos critérios de prioridade de atendimento que levam em conta os indicadores de desempenho, como o Ideb, e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O PAR, além de ser um dos instrumentos de ação do Plano de Metas, se insere dentro dessa função supletiva e redistributiva da União, ou seja, através do PAR, a União complementa recursos procurando estimular a colaboração entre os entes federados, em conjunto com a sociedade. Para Farenzena (2013, p. 16), o caráter redistributivo da União “significa o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a priorização da assistência para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida.” Sobre a função supletiva, a autora esclarece (2012, p. 113) que as ações da União “podem complementar e ampliar os recursos (em sentido amplo) estaduais e municipais.” Neste sentido, o Plano de Metas/PAR possibilita a assistência técnica e financeira voluntária às redes municipais de ensino, complementando e ampliando os recursos para redes e escolas do país, que tem apresentado situação de maior fragilidade, e dessa forma também colaborando no regime de colaboração entre os dois entes, município e União.

Com relação à implementação de políticas nacionais, como o Plano de Metas, cabe refletir sobre o papel da instância estadual, que pode estar sendo atropelada pela relação entre o poder central (União) e o poder local (municípios e escolas), conforme aponta Vieira (2011, p. 131): “são as políticas de transferências diretas de recursos a municípios e escolas, minimizando o papel do ente estadual até mesmo no controle de qualidade das iniciativas desenvolvidas pelas instâncias locais”. O PAR municipal é pensado, elaborado e implantando numa relação direta entre município e MEC, e vice-versa. Ao que tudo indica, esse tem sido o procedimento em vários estados, embora a política, em si, não contenha tal concepção. A prática das relações intergovernamentais no âmbito do Plano de Metas/PAR é assunto que

merece profunda investigação, incluindo necessariamente o peso dos legados das relações entre governos estaduais e governos municipais nos diferentes estados da federação.

A distribuição e a alocação de recursos previstas na Constituição da República foram reafirmadas na LDB de 1996, que avançou ao definir, no seu art. 70, quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Blindaram-se, dessa forma, os recursos educacionais, muitas vezes aplicados também em outras áreas, como a assistencial, a cultural, a desportiva etc.

No âmbito municipal, essa alocação de recursos educacionais para outras áreas vem sendo amenizada devido à legislação existente, aos órgãos de controle criados, às denúncias de irregularidades ocorridas com mais frequência e ao respectivo afastamento e punição dos envolvidos. Nesse sentido, cabe destacar a relevância da criação dos conselhos de acompanhamento e controle social na área educacional, como os conselhos do Fundef e do Fundeb. Ao analisar o Fundef, Sena (2009, p. 66) aponta as fragilidades dos conselhos:

Os conselhos, aposta na participação da cidadania, enfrentaram em muitos casos obstáculos referentes à conduta patrimonialista, como a nomeação dos membros pelos chefes de executivo, frequentemente cônjuges e parentes da elite dirigente local, ao invés da eleição pelos pares, indicação dos presidentes e ameaças veladas aos membros efetivamente fiscalizadores, alguns dos quais funcionalmente dependentes da administração (professores, funcionários).

Contudo, o autor ressalta sua importância como instrumento de transparência na gestão dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que busca evitar as práticas clientelistas que permeiam as relações entre os entes federados, e entre estes e a sociedade.

A mídia também tem sido uma aliada no processo de transparência da aplicação de recursos públicos, dando destaque às irregularidades encontradas em alguns municípios. Dizer mídia, porém, é referir muitos veículos e muitas posições ideológicas, por isso, ela pode cumprir esse papel de controle societal, mas pode também contribuir para desqualificar a ação pública na área da educação, por exemplo quando supervaloriza certos indicadores para vender a ideia de que as instituições privadas são mais eficientes e eficazes, ou quando só pauta a corrupção e secundariza as milhares de ações rotineiras que se fazem nos trilhos da lei.

Com a intensa criação de municípios nas últimas décadas, aumentaram os núcleos de poder e as disputas se intensificaram; agora existem mais prefeitos pressionando os governos estadual e federal. Souza (2002) esclarece que essas relações vão além dos governos, pois entram em cena as organizações multilaterais, supranacionais e organizações não governamentais, tanto na oferta quanto no financiamento e no controle de políticas locais.

Arretche (2001) também alerta que os programas de ação pública no Brasil comumente são implantados no contexto de um sistema de relações intergovernamentais e de parcerias com a sociedade civil. Por isso mesmo, não se podem negligenciar as relações de poder que permeiam os contextos em que são implementados os programas, pois nem sempre todos estão dispostos a *colaborar*, já que diversos interesses entram em jogo.

O Plano de Desenvolvimento da Educação insere-se nessa configuração de relações intergovernamentais, sendo um importante instrumento do regime de colaboração, pois busca articular instituições governamentais e não governamentais, a sociedade e a família num esforço conjunto em torno da educação brasileira, estabelecendo ações para os três níveis de governo, visando à melhoria da qualidade da educação. Para efeito dessa nova configuração das relações, foi proposta uma pactuação através do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que se efetiva por meio da assinatura do Termo de Adesão voluntária, no qual estão expressas as diretrizes a serem adotadas e as metas de evolução do Ideb.

Para o MEC (BRASIL, 2007), regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

Luce (1993) alerta para o fato de que o regime de colaboração, fundado no princípio da gestão democrática, requer dos governantes maturidade pessoal e política para colocar os programas pessoais e partidários no conjunto das propostas da sociedade, rompendo com posturas e práticas político-administrativas que privilegiam apenas interesses particulares e até mesmo eleitores de alguns dirigentes. Romper com essa lógica e construir espaços de relações que privilegiem o bem coletivo, concorrendo para um mesmo fim – a educação de todos –, é o desafio imposto pelo regime de colaboração entre os três níveis de governo.

Um debate importante nessa configuração do regime de colaboração é como está sendo efetuado o atendimento de todos os níveis da educação básica, como no caso do Ensino Médio, uma vez que não ocorreu a sua expansão de acordo com a demanda, que cresceu consideravelmente, devido ao maior número de concluintes do Ensino Fundamental. A inadequação entre demanda e oferta diz respeito à insuficiência do número de vagas ou à localização das vagas para atender de fato a demanda.

A falta de vagas no segmento da creche também é um problema sério no país. Farenzena e Mendes (2010), ao tratarem da capacidade de financiamento da educação em municípios do Rio Grande do Sul evidenciam uma evolução positiva no atendimento de crianças dessa faixa etária no período de 2004-2007, mas apontam o *déficit* de oferta de

creche, especialmente na Rede Municipal de Porto Alegre, dada sua urbanização e características do modo de vida e do deslocamento diário da população.

Além dos problemas de cobertura, há deficiências na qualidade da educação que atingem todas as etapas da educação básica. Com a aprovação do Fundeb em 2007, o qual contempla toda a educação básica, talvez essas lacunas possam ser em parte preenchidas, atendendo melhor todas as etapas e modalidades.

Farenzena e Machado (2008) afirmam que o debate sobre o Fundeb fez avançar definições sobre a assistência financeira da União para com estados e municípios, e dos estados para com os municípios, dando maior consequência, ou institucionalidade, ao arranjo de atuação compartilhada das esferas de governo no setor da educação, o que leva a pensar em relações intergovernamentais mais colaborativas que busquem corrigir desigualdades regionais e locais em termos de financiamento da educação. Para Farenzena (2009, p. 4), o Fundeb ampliou a colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação:

O Fundeb, inclusive, ampliou essa colaboração ao fixar um aporte mais significativo de recursos da União para complementação de fundos estaduais deficitários, por abranger a educação básica e por redistribuir um volume maior de recursos entre cada governo estadual e governos municipais, redistribuição essa que depende do número de matrículas.

Esses avanços na área educacional sinalizam que, mesmo com dificuldades de toda ordem, a trajetória é de ascensão e não de estagnação ou retrocesso, como muitos alegam, e, mesmo com dificuldades, relações mais cooperativas no campo educacional entre os municípios e os governos estadual e nacional são um processo que vem se consolidando gradualmente.

Como referido no capítulo 1, no bojo do Plano de Metas, desde 2007, vem sendo utilizado o PAR para promover, de forma mais democrática, a assistência técnica e financeira do MEC, utilizando-se de critérios mais explícitos que levam em conta, principalmente, os indicadores de avaliação da aprendizagem dos alunos – Ideb. Contudo, Farenzena (2012, p. 12) esclarece que essas priorizações “não se restringem ao critério Ideb mais baixo, havendo ações de assistência do MEC que agregam ao Ideb outros critérios, ou que tem critérios que não incluem o Ideb, ou que podem ser acessados por qualquer ente”.

O PAR tem sido trabalhado como instrumento para assegurar a continuidade dos programas elaborados conjuntamente e garantir o sentido de unidade e colaboração efetiva entre os entes federados, superando as dificuldades comumente enfrentadas nas sucessivas trocas de governos em âmbito municipal e estadual, em que se percebe a descontinuidade das

políticas educacionais, como afirma Vieira (2011, p. 129): “Algo acontece na esfera municipal que inviabiliza a continuidade de suas políticas e, por certo, isto tem a ver com questões relativas à dinâmica do poder local, assim como da relação entre este e o poder central.”

3.5 EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O grande desafio é saber se os estados e os municípios estão interessados em financiar uma escola que não está ao serviço deles, mas que está ao serviço do futuro. (SANTOS, 2003, p. 22).

Arretche (2000), ao analisar a descentralização da educação fundamental no Brasil, informa que a municipalização nesse nível de ensino não é uma novidade da agenda de reformas dos anos 1990. Para ela, tradicionalmente, no Brasil, coube a estados e municípios gerir suas redes escolares, pagando seus professores e sendo auxiliados com recursos do MEC para as demais atividades. Isso fez com que a oferta de ensino tenha se consolidado de forma nitidamente dual, ou seja, tanto estados quanto municípios prestam serviços educacionais nos níveis infantil, fundamental e médio.

Farenzena (2001) e Souza (2001) afirmam que o sistema educacional brasileiro foi sendo construído descentralizadamente, tendo como marco referencial o Ato Adicional de 1834. Segundo os autores referidos, a oferta de educação básica é, historicamente, de responsabilidade direta de estados e/ou municípios. Farenzena (2006) esclarece que, além da oferta, a gestão das etapas da educação básica foi sendo assumida por estados e municípios, gerando a constituição do sistema educacional de forma descentralizada, com falta de coordenação, que gerou diferenciações que comprometem a equidade.

O município tem sido desafiado desde a Constituição de 1988 a atender as demandas da educação infantil e do ensino fundamental. Ainda que tenham responsabilidade compartilhada com os estados na oferta do ensino fundamental, na prática as municipalidades têm assumido de forma crescente essa etapa da educação, como no caso do Rio Grande do Sul, conforme dados expressos na sequência desse texto.

De acordo com o art. 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei n. 9.394/1996), os municípios têm como incumbência:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer a ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

A incumbência redistributiva em relação às escolas inclui aspectos de natureza física, financeira e alocação de funcionários e professores, atendimento dos alunos, possibilitando efetuar uma adequação à realidade de cada escola e comunidade escolar e um atendimento mais equitativo. Contudo, muitos municípios gaúchos encontram dificuldades para equipar suas escolas, para disponibilizar prédios com infraestrutura apropriada e recursos humanos com qualificação específica, por isso lançam mão da contratação de estagiários para suprir a falta de professores e funcionários.

A autonomia da gestão da educação municipal também se dá na medida em que os municípios podem baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, bem como autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Porém essas atribuições exigiram e continuam exigindo novas habilidades e conhecimentos dos gestores municipais.

Priorizar o atendimento da Educação Infantil tem sido um dos maiores desafios da maioria dos municípios, pois, nos últimos anos, foi dado prioridade ao atendimento do Ensino Fundamental e, devido à insuficiência de recursos específicos para a Educação Infantil, as prefeituras não têm conseguido dar a devida atenção a essa etapa da educação básica. Inúmeras crianças estão sendo atendidas em espaços inadequados, por pessoas sem qualificação profissional, em situação muito aquém da desejada. Portanto as ações de priorização da educação fundamental no Brasil – acentuadas na década de 1990, abrangendo as três esferas de governo, mais especificamente os municípios – repercutiram na Educação Infantil, que ficou prejudicada, uma vez que os municípios investiram poucos recursos nessa etapa da educação, alegando escassez de recursos próprios, ao que se somou a omissão da União e dos estados.

Farenzena e Mendes (2010) apontam que, além de suas escolas municipais de Educação Infantil, os municípios têm subsidiado a oferta em instituições privadas não lucrativas, a fim de atender essa demanda. Entretanto essa política não equaciona o grave déficit de oferta de creche, e ainda cria ou perpetua condições de atendimento bastante diferenciadas e desiguais.

Como parte das ações do PDE, o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), com o objetivo de garantir o acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil da rede pública. O programa prevê o repasse de recursos da União para os municípios visando à construção e também à aquisição de equipamentos e mobiliário àqueles que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Conforme informações do FNDE⁴⁵, através desse programa foram construídas 1.021 escolas no período de 2007 a 2008; em 2009, foram celebrados convênios para a construção de 700 creches; em 2010, para 628 escolas de Educação Infantil; e, a partir de 2011, o ProInfância passou a integrar a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), com a previsão de construção de mais de seis mil unidades escolares para a Educação Infantil (creches e pré-escolas para crianças de até cinco anos) em todo o Brasil.

De acordo com o art. 216, parágrafo 3º, da Constituição Estadual, “O Estado, em cooperação com os Municípios, desenvolverá programas de transporte escolar que assegurem os recursos financeiros indispensáveis para garantir o acesso de todos os alunos à escola” (parágrafo regulamentado pela Lei nº 9.161, de 6 de dezembro de 1990).

Essa responsabilidade compartilhada entre estado e município é uma das ações que buscam assegurar a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. No Rio Grande do Sul, assim como no restante do país, são as prefeituras que oferecem o transporte escolar, tanto para os alunos da rede municipal quanto para aqueles da rede estadual. Essa situação é um recorrente ponto de conflito na cooperação intergovernamental, pois os recursos que as prefeituras recebem do governo da União e do estado são insuficientes para cobrir os custos do transporte escolar dos alunos das escolas municipais e estaduais.⁴⁶

O FNDE/MEC possui dois programas referentes ao transporte escolar dos alunos: o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), que visam a atender alunos moradores da zona rural. Através do programa Caminho da Escola e mediante convênio, os municípios recebem recursos, ou conseguem empréstimo subsidiado, para aquisição de veículos padronizados para o transporte escolar dos alunos, na perspectiva de garantir segurança e qualidade nesse atendimento e buscando reduzir a evasão. Esse programa de financiamento é muito positivo para o município, que, no caso de convênio via

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>, Acesso em: 30 jun. 2013.

⁴⁶ Vide Projeto de Tese de Perger (2011).

PAR, necessita dar como contrapartida apenas 1% do valor total do veículo e passa a dispor de transporte adequado para seus alunos. Muitos municípios têm recebido recursos para aquisição de veículos para o transporte escolar.

O Pnate é um programa que consiste na transferência automática de recursos financeiros aos estados e municípios, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congêner, para custear despesas em geral para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural. Mesmo com a existência desses dois programas, as despesas com transporte escolar têm sido um dos maiores problemas apontados pelas secretarias de educação daqueles municípios que possuem muitas escolas rurais e péssimas condições nas estradas, geralmente com quilometragem grande de *chão batido*, conforme algumas informações colhidas nas entrevistas:

- *O transporte escolar é um problema muito grave no nosso município, hoje nós temos três escolas estaduais com muitos alunos e o Estado só repassa recursos para os alunos da zona rural, então é deficitário. Nós temos duas escolas rurais no interior do município, em que o trajeto de ida e volta dá uns 140 Km, em estrada dobrada (são aquelas estradas que tem que fazer a volta no morro, muitas voltas em estradas de chão batido). (Entrevista, prefeito, em 21/03/2012).*
- *O transporte escolar é um problema sério, muito grave, porque temos uma lei municipal que determina alguns pontos que não estamos obedecendo, porque a visão desta gestão é atender a todos da melhor forma possível, uma questão social mesmo, só que estamos saindo dos nossos limites, não temos aporte financeiro suficiente, não temos uma frota própria que possa conduzir todos os alunos, temos que terceirizar através do fornecimento do vale transporte e do fretamento externo. O Estado nos repassa o valor de R\$ 2,14 (Dois reais e quatorze centavos) por aluno do meio rural para a cidade, só que nós atendemos também os alunos da rede estadual urbana. Tentei junto à Secretaria Estadual de Educação e junto a nossa Coordenadoria se conseguia algum recurso e eles me responderam: Porque tu estás transportando esses alunos da rede urbana? (Entrevista, secretário municipal de educação em exercício em 21/03/2012)*

Essas afirmações além de expressarem a insatisfação dos gestores públicos municipais com o aporte de recursos estaduais para a cobertura das despesas com o transporte escolar, comprovam que o município utiliza os recursos para o transporte de todos os alunos, descuidando dos preceitos legais do programa que prevê a transferência de recursos a fim de garantir o acesso e a permanência na educação básica pública apenas de alunos residentes em áreas rurais.

Os desafios originados pela legislação no que tange às competências e responsabilidades municipais, somados à pouca capacidade de investimentos, à insuficiência de recursos financeiros para o pleno atendimento da educação infantil e do ensino fundamental, às capacidades político-institucionais e técnico-administrativas dos municípios, têm gerado problemas sérios que envolvem diretamente a qualidade do ensino público, bem como gerado muita insatisfação nos municípios que se depararam com diversas responsabilidades com o ordenamento que vem sendo editado desde 1988, que além de lhes atribuir maior autonomia, também atribui mais responsabilidades.

3.5.1 Alguns destaques sobre a municipalização do ensino no Brasil e no Rio Grande do Sul

A seguir, pontuo alguns momentos significativos que sinalizam movimentos que apontam/indicam a proposta de municipalização da educação no país, com o objetivo de demonstrar que a responsabilização do município pelo ensino fundamental não é um fato novo na história da educação no Brasil.

Conforme Nascimento (2004), a história da municipalização do ensino no Brasil se iniciou com o fim do Estado Novo (1945), pois até então o ensino primário não recebera atenção do governo central – era assunto do governo estadual. Assim, não existiam diretrizes do governo federal para esse nível de ensino. Contudo, no tempo do Brasil Imperial, vamos encontrar referências à municipalização do ensino, como relata Fonseca (1997).

Anísio Teixeira (1969), nas décadas de 1940/1950, já falava na municipalização do ensino público, através da municipalização da administração e da manutenção das escolas. Para ele, deveria haver um esforço conjunto dos governos, o financiamento da educação municipal deveria ter como origem um fundo, que contasse com recursos oriundos da própria cota municipal, acrescida de recursos estaduais e federais. Para ele, essa seria uma forma de aproximar as escolas da comunidade local, de utilizar melhor os recursos públicos disponíveis e, assim, criar possibilidades de proporcionar um ensino eficiente, cuja interpretação pode ser a de que ele se referia a uma educação básica de maior qualidade – como o objetivo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Ele tinha uma proposta de articulação dos diferentes níveis de governo em um sistema cooperativo em favor da educação pública, universal e gratuita.

Dall'Igna (1995) esclarece que, em meados da década de 1970, o Ministério da Educação deu início ao desenvolvimento de programas de incentivo aos municípios através de uma ação coordenada pelos estados, como o Promunicípio. Assim, a responsabilidade executora caberia aos governos locais, e a definição de normas políticas, administrativas, técnicas e pedagógicas ficaria a cargo dos estados.

A Lei n. 5.692/71, de diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus, determinava, no seu artigo 58, a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de primeiro grau, que poderiam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais (FONSECA, 1997).

Na década de 1980, ocorreu um intenso movimento no país pela municipalização do ensino ou pelo fortalecimento da educação municipal, principalmente após as eleições estaduais de 1982, quando surgiram formas de gestão mais descentralizada nos estados. Havia um consenso de que a descentralização seria pressuposto de maior democratização e eficiência das políticas públicas, assim fortalecendo e consolidando a democracia e trazendo eficácia e elevação dos níveis de bem-estar da população.

Nesse movimento surgiu também a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime)⁴⁷, dando sua contribuição para a melhoria da educação municipal, promovendo discussões sobre as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios em matéria de educação. No Rio Grande do Sul, a Undime é representada pelo Conselho dos Secretários Municipais de Educação (Conseme/Undime-RS). Criado também em 1986, o Conseme congrega todos os secretários que integram as 25 associações de municípios que compõem a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs)⁴⁸.

A municipalização do ensino gaúcho tem também uma trajetória histórica. Durante o período em que Adriano Nunes Ribeiro exerceu a função de diretor-geral da Instrução Pública (1882 a 1885), quando as câmaras municipais auxiliavam a administração da instrução pública, já havia interesse pela municipalização do ensino, conforme nos informa Schneider (1993). Nessa época, a inspeção das escolas públicas era exercida diretamente pelas câmaras municipais e pelos juízes de paz.

Na política educacional do RS na primeira república, final do século XIX e primeiras décadas do século XX, durante o governo de Júlio de Castilhos, a área da educação estava articulada por quatro aspectos: “a intervenção da bancada gaúcha no parlamento nacional; a

⁴⁷Criada em 1986, associação civil que congrega os dirigentes municipais de educação.

⁴⁸Criada em 1976, entidade representativa de todos os 496 municípios gaúchos, por meio das 25 associações regionais, que a compõem.

atuação do governo gaúcho em nível estadual; a mediação com a Igreja Católica; e a construção de um imaginário republicano criador da consciência nacional” (CORSETTI, 2005, p. 205). Em seus estudos sobre esse período, a autora concluiu que,

Na análise da organização educacional e da própria escola pública, ficou demonstrado o caráter autoritário assumido pelo Estado rio-grandense [...] Mecanismos de controle e centralização foram estabelecidos para possibilitar o domínio do setor educacional, numa contradição com o princípio da liberdade de ensino. [...] percebemos ingredientes de avanço, como a expansão do ensino e a diminuição do analfabetismo [...] por outro lado, verificamos a negação do avanço, representada pelo conteúdo da política e da organização educacionais, que constituíram uma escola pública, que, por tudo que foi explicitado, se transformou num instrumento importante do projeto conservador, modernizante, elitista e excludente dos líderes positivistas rio-grandenses. (ibidem, p. 215-216).

No governo de Castilhos (1893-1898) foram criadas as escolas de Engenharia e de Farmácia (FLORES, 2003). E nos governos seguintes foram criadas outras faculdades, como a Escola de Artes Plásticas e o Instituto de Belas Artes.

Luce (1992, p. 4) esclarece que a municipalização do ensino no RS “é uma história lavrada há décadas e possivelmente enraizada pelas culturas europeias que, combinadas aos sentimentos emancipacionistas e de autonomia [...] nos fazem experimentar muitas condições favoráveis à descentralização, seja em nível da Federação ou no Estado”.

Na década de 1960, sob o signo do desenvolvimentismo, organizou-se o Serviço de Expansão e Descentralização ou de Expansão Descentralizada (Sedep) do Ensino Primário, pelo qual a Secretaria de Estado da Educação estimulou as prefeituras municipais a abrirem escolas primárias, especialmente nas zonas rurais, embora tradicionalmente o ensino público já viesse sendo implantado pelos municípios, antes mesmo da organização da rede estadual (ibidem). Foi criada em 1965 a Divisão de Municipalização do Ensino Primário, que oferecia apoio aos governos municipais para o desenvolvimento do ensino primário rural e da titulação dos professores.

Dall’Igna (1995), ao tratar da municipalização do ensino no RS, indica que, no ano de 1973, o governo estadual assinou termo de acordo com vários municípios gaúchos – o Plano Operativo de Educação Municipal (POEM) – para descentralizar o ensino de primeiro grau na zona rural. Portanto, esclarece a autora, foram os estados que tomaram a iniciativa de transferir para os municípios o ensino do primeiro grau. O POEM era um

[...] instrumento que incentivava as Prefeituras Municipais à elaboração de um plano relativamente abrangente para o ensino do 1º grau, incluindo construção de escolas, contratação e titulação de professores e serviços de apoio. Comprometia-se, assim, o Estado a repassar recursos financeiros aos Municípios que assumissem a manutenção e a administração de escolas estaduais, notadamente as rurais. Ao mesmo tempo, fortalecia-se nas Delegacias de Ensino a supervisão e a assistência

técnica à educação municipal, inclusive com a cedência de professores e especialistas do quadro estadual, os quais, via de regra, deram início e sustentação aos órgãos municipais de educação. (LUCE, 1992, p.4/5).

Segundo a autora (ibidem), esse programa se manteve ao longo de quase 15 anos e, no decorrer do tempo, foi se transformando em instrumento de trocas entre prefeituras e governo estadual: “o POEM serve mais ao Estado, à sua desobrigação da manutenção material e humana de sua rede escolar, do que ao objetivo fundante que seria o desenvolvimento de competências e responsabilidades dos Municípios como ensino fundamental” (ibidem, p. 5).

Após a década de 1980, a municipalização do Ensino Fundamental no RS é considerada branda, se comparada com o caso de outros estados brasileiros, como Maranhão, Pará etc., que promoveram uma acentuada transferência de responsabilidades do nível estadual para o nível municipal no Ensino Fundamental.

No estado gaúcho houve um intenso movimento oposicionista a essa política, tendo como um dos protagonistas o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS-Sindicato), o qual argumentava que estávamos rumando para a privatização do ensino público. Além disso, cabe mencionar a posição de muitos municípios, bem como do Conseme/Undime-RS, de avaliar os impactos de possíveis aumentos de matrículas nas redes municipais, considerando capacidades de financiamento e qualidade da educação⁴⁹. Contudo a situação no estado vem apontando sinais de mudança, indicando um novo desenho da educação pública rio-grandense, conforme dados apresentados na Tabela 2 e seguindo uma tendência nacional de municipalização do Ensino Fundamental. Como afirma Araujo (2010), em menos de cinco anos (a partir da implantação do Fundef), a municipalização do ensino elementar teve uma aceleração notável, invertendo a tendência estadualista da oferta de instrução elementar que vigia há mais de um século.

As matrículas da educação básica no RS, no ano de 2012, estão distribuídas conforme consta na Tabela a seguir.

⁴⁹ A respeito de posicionamentos quanto à municipalização do ensino no RS, especialmente à época de implantação do Fundef, ver Farenzena (2003, 2004).

Tabela 3.1 – Distribuição de Matrículas nas Etapas e Modalidades da Educação Básica, por Modalidade de Ensino – RS – 2012

Dependência Administrativa	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Total
Estadual	219	9.659	612.297	342.847	29.352	2.599	87.260	1.083.873
Federal	131	138	1.330	9.202	8.159	0	1.313	20.273
Municipal	74.785	115.376	697.396	5.979	1.503	1.949	47.495	944.483
Particular	56.341	54.482	146.460	44.541	42.170	11.152	12.167	364.313
Total	131.476	179.655	1.454.483	402.209	81.184	15.700	148.235	2.412.942

Fonte: http://www.educacao.rs.gov.br/dados/estatisticas_2012.pd, tabela adaptada pela autora

De acordo com a Tabela 3.1, observa-se que as matrículas da educação básica no estado do RS estão concentradas nas redes estadual e municipais de ensino. O atendimento da educação infantil ficou distribuído em 61,11% na rede municipal, 35,62% na rede privada, 3,17% na rede estadual e 0,1 na rede federal, ou seja, o atendimento da educação infantil no ano de 2012 esteve concentrado nas redes municipal e particular de ensino. Como afirmam Farenzena e Mendes (2010), há uma tendência à municipalização da educação infantil no RS, como ocorre no restante do país, existindo ainda, contudo, uma participação expressiva da rede estadual na oferta de pré-escolar e de ensino fundamental.

No ensino fundamental, conforme tabela acima, o número de matrículas é maior na rede municipal do que na rede estadual e nas demais redes; essa é a configuração atual, e reitero que vem ocorrendo um processo gradativo de municipalização das matrículas do ensino fundamental rio-grandense. Esta situação sinaliza os impactos do Fundef no ensino fundamental, e também a existência de uma política estadual que tem priorizado, nos últimos anos, a ampliação do ensino médio em detrimento do ensino fundamental. Também penso que esse crescimento das matrículas nas redes municipais pode ter se dado em face da implantação do ensino de 9 anos do EF de forma mais lenta pela rede estadual, sendo que muitas redes municipais implantaram essa política de ensino já no ano de 2006.

Os estudos de Farenzena e Mendes (2010) apontam que, no ano de 2007, o atendimento do Ensino Fundamental no RS estava quase “meio a meio” entre a rede estadual

e a rede municipal: 748.236 matrículas estaduais e 753.758 matrículas nas redes municipais – cada qual, portanto, com 46% da oferta, ficando o restante com a rede privada e a rede federal. Essa realidade foi se modificando gradativamente, e o atendimento do Ensino Fundamental pelas redes municipais é de ascensão, em termos de representatividade, conforme a Tabela 3.1.

A Secretaria de Educação do RS, na gestão 2007-2010, negou a intenção de municipalizar o Ensino Fundamental durante o Encontro de Secretários Municipais de Educação, realizado em Porto Alegre, no mês de abril de 2009. Em contrapartida, os secretários municipais afirmaram ter sofrido pressões muito fortes para municipalizar esta etapa do ensino.

No atendimento do Ensino Médio, a rede estadual atende 85,24% do total de alunos matriculados no ano de 2012, podendo-se dizer que esse nível de ensino é estadualizado no RS, assim como no resto do país.

A distribuição das matrículas no Rio Grande do Sul nessas três etapas – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – revela situações bastante diversas e que podem ser justificadas pela forma com que as responsabilidades estão distribuídas entre as três esferas de governo, pela distribuição entre atendimento público e privado e pelas políticas educacionais que vêm sendo adotadas desde a década de 1990.

3.5.2 A secretaria municipal de educação: instituição responsável pelo PAR municipal

A secretaria municipal de educação é um órgão executivo do município responsável pela administração da rede municipal de ensino, cujo objetivo deve pautar-se na efetivação do direito à educação infantil e fundamental, de modo que a igualdade de oportunidade de acesso, de permanência e de sucesso escolar sejam suas bases de atuação.

Pensar em políticas educacionais voltadas para as necessidades da educação pública como direito de todos é um grande desafio. Principalmente quando se leva em conta a história da nossa educação, marcada por políticas tecnocráticas, patrimonialistas e ambíguas que, ora parecem garantir direitos, ora parecem excluí-los; depende de quem as interpreta e as coloca em prática (SCHUCH, 2007).

Na investigação sobre a criação das secretarias municipais de educação no estado do Rio Grande do Sul, tomei como referência as informações disponíveis no site da prefeitura municipal de Porto Alegre, supondo que a criação da secretaria na capital pode ter servido de exemplo para a criação de outras secretarias no estado. Nesse site são citadas várias datas em

ordem cronológica dos fatos que sinalizam o surgimento da secretaria municipal de educação, foram selecionadas algumas datas e eventos, com o objetivo de entender esse processo de criação das secretarias municipais no estado. Com base nesses dados selecionados foi elaborado o quadro abaixo.

Quadro 3.2– Surgimento da secretaria municipal de educação do município de Porto Alegre

<p>1924 – Criação de um serviço denominado Escolas Municipais, em Porto Alegre.</p> <p>1942 – Surgimento do Departamento de Educação Física com competência para organizar e orientar os serviços dos parques infantis e praças de educação física.</p> <p>1950 – O Serviço de Recreação Pública, para atender a população com atividades recreativas, em substituição ao departamento anterior.</p> <p>1955 – Criação do Departamento de Assistência e Instrução (DAI), através da Lei 1.413, para atender a saúde da população, orientar e promover atividades recreativas e artístico-culturais, turísticas e, também, ministrar gratuitamente o ensino secundário.</p> <p>1955 – Criação da Secretaria Municipal de Instrução e Assistência, através da Lei 1.516.</p> <p>1956 – A Secretaria Municipal de Instrução e Assistência teve seu nome alterado pela Lei 1.621, art. 5º, de 17/07/56, para Secretaria Municipal de Educação e Assistência (Smea).</p> <p>1963 – A Smea passou a denominar-se Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Smec).</p>

Fonte: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed>, em 23/09/2013. Quadro elaborado pela autora.

De acordo com esses dados, considero como significativa a Lei 1.621, em que aparece a palavra “*educação*”, assim, depreende-se que no ano de 1956 a secretaria de educação tomava forma efetivamente, embora essa lei fosse muito suscita a esse respeito.

Cabe lembrar que em 1963 estava em vigor a LDB nº 4.024/61, cujas diretrizes abrangiam os sistemas estaduais e federal de ensino, únicos permitidos à época, portanto as redes municipais estavam subordinadas à secretaria estadual de educação e ao conselho estadual de educação, o que não impediu que os municípios iniciassem a organização de suas redes, pois, historicamente, as escolas mantidas pelo poder local é uma realidade brasileira.

Assim que, a gestão da educação municipal nos municípios do Rio Grande do Sul está, de forma generalizada, a cargo das secretarias municipais de educação, conforme se constatou no Projeto de Extensão *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica na Rede Estadual e*

em Redes Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul, que vem sendo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFRGS desde 2007, do qual faço parte como pesquisadora e colaboradora, conforme já foi referido no capítulo anterior.

No monitoramento do PAR dos municípios prioritários do RS, realizado em 2008 pelo referido projeto, algumas inflexões foram apontadas pelos pesquisadores, como o trabalho de Bittencourt e Schuch (2009), que refletem um pouco da realidade das secretarias municipais de educação desses municípios:

Os municípios, por sua vez, principalmente os pequenos, também apresentam muitas dificuldades, dentre elas limitações financeiras, tecnológicas, carência de recursos humanos qualificados, descontinuidade administrativa face a troca de governo (eleições municipais em 2008), relações de poder e disputas internas.

Os órgãos de educação municipal, principalmente os municípios pequenos, possuem número reduzido de pessoas no seu quadro para dar conta das múltiplas tarefas que o plano envolve no seu conjunto (tarefas de preenchimento de formulários, levantamento de dados das escolas com amplo detalhamento, realizar inúmeras reuniões, fomentar a criação de conselhos escolares, planos de carreira de professores e de funcionários, etc.), num curto espaço de tempo, acrescidas de outras atribuições pertinentes ao setor educacional (BITTENCOURT e SCHUCH, 2009, p. 11/12).

Outro desafio da educação municipal é a efetivação da gestão democrática da educação municipal, tanto no âmbito das secretarias quanto nas escolas. A realidade do contexto local influi sobremaneira nessa efetivação, principalmente quando as equipes das secretarias municipais de educação estão sujeitas a compromissos de campanha eleitoral, não possuem quadro técnico qualificado, os órgãos colegiados não ocupam seus espaços, ou até mesmo inexistem, as decisões são centralizadas, enfim, não há uma democratização da gestão.

A gestão das escolas também é influenciada pelo contexto municipal, pois, embora, tanto a CF de 1988 quanto a LDBEN de 1996 definam, como um dos princípios da educação, a gestão democrática, o caminho entre o que está previsto na legislação e a sua efetivação é lento e exige perseverança, por meio da luta constante de todos nós educadores pela sua concretização.

Os fatores limitantes da gestão democrática tanto podem ser externos às secretarias e às escolas, como internos. Entre esses, podemos citar a influência dos referenciais dos gestores educacionais, ou seja, a forma como eles percebem o mundo, seus valores e crenças, pois é com base nesses referenciais que eles atuarão, como esclarecem autores como Muller e Surel (2002), Arretche (2001), Draibe (2001) .

Bordignon e Gracindo (2004), em artigo que trata da gestão da educação municipal, propõem que o perfil do secretário municipal de educação deva conciliar duas dimensões: a técnica e a política. Considerando essas dimensões, entendo que é necessário uma base de conhecimentos da docência e de gestão organizacional, aliadas à capacidade de articular as pessoas em torno de objetivos específicos, de estabelecer relações com outras instâncias governamentais e institucionais, considerando o contexto municipal, sem descuidar das relações interpessoais e dos conflitos inerentes ao trabalho de um gestor público.

Finalizando este capítulo, espero ter contribuído para a compreensão do território, o município, e na sequência, a secretaria de educação municipal de educação, órgão local responsável pela implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação através do PAR, um plano estratégico que visa a mobilização dos entes federados e da sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação básica.

A seguir apresento a trajetória da pesquisa empírica com seus desafios, mudanças de rota e novos caminhos que foram surgindo. À medida que o trabalho de campo foi se desenvolvendo, foram emergindo inúmeras possibilidades de investigação, mas foi necessário fazer escolhas. A pesquisa de campo é como um quebra-cabeças em que as peças vão se encaixando uma a uma e a figura vai lentamente surgindo de forma tímida e, o que é mais interessante, o quebra-cabeças não fica completo, sempre ficam “ espaços vazios” que a pesquisa não conseguiu dar conta.

Continuei firme no propósito de fazer a análise da implementação do PAR na instância municipal, contudo fiz a opção pelo estudo de apenas um município, conforme razões expostas no próximo capítulo.

4 OS CAMINHOS DA PESQUISA

Este trabalho se constitui em uma análise da política pública Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tendo como foco o Plano de Ações Articuladas – PAR, implantado em um município priorizado do Rio Grande do Sul, utilizando elementos do método da abordagem de análise cognitiva das políticas públicas e do estudo de caso. Este segundo Yin (2001), é o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, em que os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos, como no caso em estudo, em que a linha divisória entre a implantação da política e a educação municipal não tem muita visibilidade, pois fenômeno e contexto estão imbricados.

Já a abordagem cognitiva na análise das políticas públicas contribui com elementos que auxiliam a delimitação do objeto, sua problematização e, por decorrência, guia a pesquisa empírica e a compreensão do processo de implementação da política em dado contexto, da dinâmica institucional. Permite lançar interrogantes tais como: o que está em jogo? QUEM faz o quê? Quais são os obstáculos? Porque algumas ações são implementadas, outras não? O que não implica pensar que o método por si só dá conta de todas as respostas, mas que dá conta de algumas respostas para aquele momento e contexto específico, como, por exemplo, pode dar suporte para responder quais foram os referenciais dos diversos atores envolvidos na implementação do PAR que circularam naquele momento da política. Como esclarece Farenzena (2013, p.5) “[...] a ação pública tem, ao mesmo tempo, um caráter cognitivo e normativo: as políticas expressam *interpretações do real* (o que é, como é, porque é) e definem modelos normativos de ação (o que *deveria ser*).”

Cabe destacar que as relações que se estabelecem entre os níveis de governo nessa política e o processo de aprendizagem que ela possibilita também podem contribuir para a compreensão da gestão da educação municipal, especialmente no que se refere à efetividade institucional do órgão responsável pela educação municipal na implantação do Plano de Metas/PAR e que elementos contribuem/dificultam essa implantação.

Portanto, o objetivo geral dessa tese é avaliar **como e em que medida** a implementação do Plano de Metas/PAR no município Campos e Matas **afeta e é afetada** pelas condições institucionais de atuação da secretaria municipal de educação. Portanto, o objeto de estudo é a efetividade institucional no processo de implementação do Plano de

Metas/PAR, restrito ao ator *secretaria municipal de educação*, pelo qual a metodologia adotada combina ferramentas da análise e da avaliação de políticas públicas.

O objetivo geral desdobra-se em objetivos específicos, os quais são enunciados na sequência.

- Compreender as relações que se estabelecem entre os níveis de governo na implementação do PAR.
- Identificar a capacidade institucional da SME ao implementar o PAR e os elementos que contribuíram ou não para essa implementação.
- Entender porque algumas ações são implementadas, outras não.
- Conhecer as estratégias utilizadas pelos gestores educacionais na implementação do PAR.
- Identificar quais foram os referenciais dos atores das diversas instituições envolvidas na implementação do PAR no município Campos e Matas.
- Caracterizar, em linhas gerais, a proposta de educação que está presente na rede municipal desse município.
- Analisar a aprendizagem institucional da SME ao implementar uma política nacional que possa perdurar no tempo, uma vez que esse é um de seus objetivos, um planejamento de longo prazo com metas definidas.

4.1. METODOLOGIA: TRAÇOS GERAIS DE UMA CONSTRUÇÃO DESAFIADORA E PROGRESSIVA

A abordagem de análise cognitiva das políticas públicas permite entender os quadros de interpretação do mundo dos atores envolvidos na implementação do Plano de Metas/PAR, seus referenciais, suas visões de mundo, pois são eles que dão vida ao conteúdo escrito (lei, decreto-lei, resolução, programa, projeto, etc). Esses atores possuem diferentes lógicas de ação em que vários interesses entram em jogo. Nesse sentido, Arretche, (2001, p.47) afirma que: “Na realidade, a implementação efetiva, tal como se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.”

Os atores interpretam a política e a reinterpretem segundo seus referenciais, suas crenças, visões de mundo, ou seja, eles possuem uma autonomia relativa na implementação da política, como define Muller (2010, p. 133, tradução minha): “[...] é possível dizer que os atores implicados no jogo político são livres porque possuem uma capacidade imprescindível para mobilizar recursos específicos e para converter estes recursos em estratégias particulares.

Como a política em estudo envolve na sua implementação atores de diversas instituições –MEC/FNDE, FAGED/UFRGS, Secretaria de Educação Estadual/RS, Secretaria

Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, gestores escolares, professores, e outros –, diversos referenciais estarão em disputa nos momentos de decisão da implementação do PAR no município.

Neste sentido, Azevedo (1997, p. 65), amparada em Muller (1985) refere essa possibilidade: “[...]muitas vezes são os próprios funcionários que, por trabalharem e serem responsáveis por um setor, vão definir uma nova filosofia de intervenção pública para eles próprios e para os destinatários da política.”

Assim sendo, o desafio foi realizar um estudo abrangendo a avaliação da efetividade da secretaria de educação municipal do município Campos e Matas, considerado como um dos prioritários pelo MEC, o qual teve apoio técnico do MEC/FNDE na elaboração e monitoramento do PAR. Ressalto que no projeto de tese de doutorado foi definida uma amostra prévia dos municípios que seriam objeto da pesquisa, contudo, as observações dos membros da banca e os resultados do estudo exploratório foram decisivos no direcionamento do foco de trabalho, com alterações significativas no que havia sido proposto no projeto.

Nessa esteira de mudanças, surgiram desafios e incertezas, os quais podem ser expressados pelas seguintes perguntas: Como avaliar a efetividade institucional da secretaria municipal de educação na implementação do Plano de Metas? Seria possível avaliar essa efetividade? Qual seria o suporte teórico para essa empreitada? E assim, foram se apresentando, ao longo do estudo, diversos momentos de decisão, de fazer escolhas, e o trabalho foi se reinventando ao longo do tempo.

4.1.1 Estudo Exploratório

Com base nos objetivos traçados para a pesquisa, decidi realizar primeiramente um estudo exploratório nos municípios que naquele momento estavam previstos como casos da pesquisa. Este estudo teve início no final de 2010, quando os municípios do RS estavam iniciando a elaboração do novo PAR para o período de 2011-2014. Este estudo exploratório teve o objetivo de proporcionar maior familiaridade com as secretarias municipais de educação, o que encontra apoio em Gil (2007, p. 41), para quem as pesquisas exploratórias tornam problemas de pesquisa mais explícitos e auxiliam na constituição de hipóteses, tendo como objetivo principal o aprimoramento de ideais ou a descoberta de intuições.

Tratou-se de um estudo flexível, que procurou adaptar-se às contingências das gestões municipais, uma vez que cada município possui peculiaridades que merecem ser respeitadas e exploradas. Durante esta fase de pesquisa exploratória, nos contatos iniciais por telefone com

profissionais dos municípios que eu havia escolhido para a pesquisa empírica, percebi que num deles não havia demonstração de interesse em participar da pesquisa, pelo qual decidi, com a concordância de minha orientadora, pela inclusão de outro município prioritário, e assim minha pesquisa ficou delimitada em dois estudos de caso de municípios.

Esse estudo iniciou no mês de setembro de 2011 e se constituiu de contatos telefônicos e por e-mail com os secretários municipais de educação, pesquisas nos sites oficiais, visitas aos municípios, auxílio à elaboração do diagnóstico e do próprio PAR em um município que não fazia parte do projeto inicial, mas que, pela análise de seus dados, poderia ser objeto de pesquisa. Também prestei auxílio à elaboração do PAR no município que fazia parte do projeto, estendendo-se o trabalho aos dois municípios até o mês de dezembro de 2011.

Esse tempo dedicado ao estudo exploratório dos municípios proporcionou uma aproximação com os dirigentes municipais e com os responsáveis locais pelo PAR e, principalmente, foi possível acompanhar, mesmo que de forma parcial, a elaboração do novo PAR desses municípios. Nesses momentos, ocorreram muitos debates, esclarecimento de dúvidas quanto ao preenchimento do PAR no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC, bem como a importância desse instrumento para a gestão municipal.

Durante estes primeiros contatos com os municípios foi possível observar a atuação de alguns membros da equipe local que elaboraram o PAR, e esta observação também foi utilizada para a definição da amostra dos atores que seriam entrevistados.

4.1.2. Delimitando a Pesquisa de Campo

Iniciei a pesquisa empírica com fontes primárias e secundárias de um dos municípios e avaliei que seria viável o estudo mais aprofundado junto a um município apenas, o qual apresentava uma situação muito peculiar, um alto índice de reprovação, mesmo já estando com ações do PAR sendo implementadas, além de trocas constantes do secretário de educação. Argumentei com minha orientadora que talvez fosse mais significativo e mais interessante do ponto de vista acadêmico analisar a efetividade institucional, focando a pesquisa nesse município. Dessa forma, a pesquisa tomou um novo direcionamento e passei a me dedicar ao estudo de um único município, buscando avaliar a efetividade institucional da secretaria municipal de educação na implantação do PAR.

Este município está localizado na região metropolitana de Porto Alegre, fato que também pesou na sua escolha, pois não se pode desconsiderar o tempo de deslocamento ao

local, hospedagem e os recursos financeiros que envolvem uma pesquisa de doutorado. O acesso e a posição geográfica em relação à residência da pesquisadora também era favorável, em torno de 80 Km de distância, com linha de ônibus frequente, o que possibilitaria as idas ao município.

Outro elemento importante nessa escolha foi minha aproximação com o município devido ao trabalho que desenvolvi como consultora representante da UFRGS no apoio à elaboração e monitoramento do PAR nesse município desde 2009.

Cabe ressaltar, ademais, que esse município fez parte da amostra de uma pesquisa desenvolvida por um grupo ligado ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, da FACED/UFRGS, intitulada: *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras*, e já haviam sido levantadas informações do monitoramento desse município em 2010⁵⁰, ou seja, foi mais um elemento que contribuiu para a pesquisa desta tese.

Também foram coletados dados na secretaria municipal de educação do município e sites oficiais, e realizadas dezessete entrevistas semi-estruturadas com membros da rede municipal de educação, comitê de acompanhamento do PAR, consultor que participou do apoio técnico aos municípios, vice-coordenação do projeto de extensão de apoio aos municípios para assuntos relacionados ao PAR no RS e responsáveis pelo PAR no FNDE.

Foi desenvolvido um estudo descritivo da rede municipal de ensino (número de escolas, matrículas, quadro de profissionais da educação, organização administrativa da secretaria municipal de educação, etc.). As descrições foram registradas em quadros e tabelas. Na elaboração das tabelas e quadros, bem como na sistematização de todos os dados sobre a educação municipal, foram utilizadas as informações disponíveis na secretaria municipal de educação e em sites oficiais – MEC, FNDE, INEP e SIMEC) –, uma vez que é também com base nessas informações oficiais dos órgãos do MEC que a política está sendo implementada nos municípios.

Este estudo procurou explorar as diversas situações encontradas, buscando colocar em evidência os fatos apurados e tecer reflexões sobre como está sendo implementada a política

⁵⁰Foi elaborado um banco de dados com informações detalhadas da implementação do PAR em 98 municípios do RS, SC, AL e PB. Nesse banco de dados, constam, para o período de 2008 ao primeiro semestre de 2010, informações sobre a situação de execução de cada subação do PAR (não iniciada, em andamento, concluída, suspensa, cancelada) e limites na execução das subações que possam ter sido detectados, agrupados por categorias. A base para a coleta de informações foi o monitoramento do PAR no Simec, relatórios dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento do monitoramento e o site *Portal da Transparência*, da Controladoria Geral da União (para coleta de dados de convênios firmados no âmbito do PAR).

no município, como os atores envolvidos se articulam na implementação ou não das ações do PAR, e que fatores estão influenciando nesse processo.

Face aos novos rumos que tomou a pesquisa tornou-se necessária a mudança do título do trabalho que passou a denominar-se: *A Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR em um município do Rio Grande do Sul: um olhar sobre a efetividade institucional da secretaria municipal de educação.*

4.1.2.1 A escolha do Município

Dando continuidade ao trabalho iniciado no projeto de tese de doutorado foram escolhidos dois municípios prioritários para realização da pesquisa, contudo a escolha recaiu sobre apenas um município conforme razões expostas acima. As primeiras visitas da pesquisa de campo ocorreram nos dias 15 e 16 de dezembro de 2011, com o objetivo de auxiliar a equipe local na elaboração do novo PAR 2011-2014. Cabe esclarecer que em outras oportunidades já havia visitado o município para a realização do trabalho de consultoria, como foi referido anteriormente.

Poucos dias após a ida a este município (dezembro de 2012), fui informada por uma funcionária da SMED que tinha havido nova troca do secretário de educação. Já haviam ocorrido várias trocas desde o início do mandato do então prefeito (2009-2012), cuja justificativa apresentada pelos servidores da secretaria era que se tratava de acordos político-partidários.

Afinal, me perguntei várias vezes: quais eram os requisitos necessários ao exercício dessa função? Que critérios guiavam a escolha desses representantes da educação nesse município?

Após a realização de várias entrevistas no município, oito dos entrevistados afirmaram que as trocas constantes do secretário municipal de educação se davam por motivos político-partidários, conforme será observado no capítulo IV dessa tese, no qual as falas mais significativas sobre essa situação serão narradas.

A constante troca de secretários de educação, os dados educacionais do município, as ações do PAR implementadas, o acesso aos dados da secretaria de educação, o meu trânsito livre junto às pessoas envolvidas na implementação do PAR e outras justificativas já referendadas acima, foram elementos decisivos na escolha do município para a pesquisa empírica. Além do fato de que, devido a muitas idas ao município desde 2008 para auxiliar na implantação do PAR, criou-se uma boa interação entre essa pesquisadora e pesquisados.

4.2. OS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

As fontes de evidência da pesquisa se constituíram de: documentos; dados da rede municipal; observações e informações oriundas das visitas ao município e ao FNDE, e entrevistas semi-estruturadas com os gestores municipais, membros da equipe local e do comitê de acompanhamento do PAR, membro da coordenação do projeto de extensão da UFRGS de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS, um consultor, coordenador do PAR no FNDE e assessor do coordenador do PAR no FNDE, dois diretores de escolas da rede municipal e outras pessoas que, embora não estivessem previstas no protocolo inicial de entrevistas, na realização do trabalho de campo, se mostraram relevantes para conceder entrevista.

4.2.1 Análise documental

Foram analisados documentos existentes na secretaria municipal de educação e na biblioteca pública municipal, notícias publicadas nos jornais locais, a legislação vigente no município no âmbito da educação municipal, o Plano de Ações Articuladas 2008-2011 do município, relatórios dos projetos de pesquisa do PAR do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da FAGED/UFRGS. Gil (2007, p.46) destaca que uma das vantagens da pesquisa documental é que “os documentos constituem fonte rica e estável de dados.” Os documentos existem e isto possibilita qualquer pesquisa futura, auxiliam na compreensão do contexto em que a política se insere, fornecem subsídios que remetem a novas investigações.

4.2.2. Levantamento de dados

Foram efetuados levantamentos de dados *in loco*, isto é, junto aos arquivos da secretaria municipal de educação, como também em escolas municipais, na câmara municipal de vereadores, no telecentro⁵¹ e no setor de tributos da prefeitura; também foram levantados dados em sites oficiais: da prefeitura, do FNDE, do MEC e do Tribunal Superior Eleitoral. Os dados qualitativos e quantitativos foram agrupados em tabelas e quadros explicativos e encontram-se distribuídos ao longo do trabalho. Foram sendo agregados novos dados

⁵¹Telecentros Comunitários são espaços públicos providos de computadores conectados à internet em banda larga, onde são realizadas atividades, por meio do uso das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação), com o objetivo de promover a inclusão digital e social das comunidades atendidas. (<http://www.mc.gov.br/inclusao-digital-mc/telecentros>)

conforme a pesquisa avançava, ou seja, havia um protocolo inicial de pesquisa que foi se ampliando na tentativa de dar conta dos novos questionamentos que iam surgindo.

4.2.3 - As entrevistas

As entrevistas seguiram um roteiro pré-estabelecido, isto é, tinham a forma semi-estruturada individual, combinando perguntas fechadas e abertas, conforme consta na seção de anexos, em que os entrevistados podiam falar além do que havia sido perguntado, numa relação menos formal, contribuindo com informações complementares que auxiliaram a compreender melhor as intercorrências da implementação do PAR. Para Minayo (2009, p. 67-8), é fundamental o envolvimento do pesquisador com o entrevistador, para o aprofundamento da investigação e da própria objetividade em que: “A inter-relação, que contempla o afetivo, o existencial, o contexto do dia-a-dia, as experiências e a linguagem do senso comum no ato da entrevista, é condição *sinequa non* do êxito da pesquisa qualitativa.”

Nesse sentido, o fato de ter acompanhado e auxiliado na elaboração e no monitoramento do PAR desse município foi um fator positivo, poderia dizer mesmo que foi um “ abrir portas” para a pesquisa, pois eu já era conhecida da maioria dos entrevistados. Outro fator importante foi o compromisso assumido com as pessoas envolvidas de que o trabalho não identificaria o nome do município nem os nomes dos entrevistados, bem como seria mantido sigilo de algumas informações que foram dadas e não poderiam ser publicizadas.

Essas entrevistas foram gravadas com o objetivo de registrar exatamente o que foi dito, procurando evitar lacunas nos registros apenas escritos das falas dos entrevistados. As gravações foram transcritas, e, depois de impressas, foram destacadas, em cada uma delas, as informações com maior relevância para a pesquisa; na sequência, foram elaborados quadros com o levantamento das respostas que tinham relação mais direta com o objeto de pesquisa e seus objetivos.

Havia um planejamento traçado para as entrevistas, entrevistar determinados atores, no entanto, ao me deparar com a realidade, surgiram situações que não podiam deixar de ser consideradas, como as entrevistas com um professor da rede municipal que encontrei na empresa jornalística local, com a responsável pela biblioteca pública, e com dois membros do CME; essa é uma das surpresas que surgem no trabalho de campo, as novas descobertas empíricas, como nos alerta Minayo (2009, p. 62).

A partir das entrevistas que iam sendo realizadas, das observações espontâneas nas instituições municipais que iam sendo visitadas, como a SMED, outros setores da prefeitura, o Conselho Municipal de Educação (CME), a Câmara de Vereadores, as escolas, e também considerando o conhecimento que tive quando trabalhei nos projetos de pesquisa da Faculdade de Educação da UFRGS, senti necessidade de buscar mais elementos para entender o fato pesquisado. Foi então decidida a realização de entrevistas com atores situados em outros níveis da implementação da política: a coordenação do projeto de extensão da UFRGS de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS, um consultor e a coordenação do PAR no FNDE, conforme quadro 4.1.

Quadro 4.1 Distribuição dos entrevistados

Níveis de entrevistados	Atores
Coordenação Nacional do PAR	Coordenador do PAR/FNDE Responsável PAR Estadual Consultora FNDE
Coordenação do projeto de extensão da UFRGS de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS	Vice-coordenador do projeto de extensão da UFRGS de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS (FACED/UFRGS)
Município	Prefeito Municipal Secretario Municipal de Educação Conselheiros Municipais de Educação Membro da Equipe Local do PAR Técnicos da SMED Professores da rede municipal Diretores: um de escola rural e outro de escola urbana

Fonte: registros de pesquisa da autora

O quadro apresenta os três níveis de atores entrevistados que atuaram mais diretamente na implementação do PAR municipal e alguns atores que foram, de certa forma, atingidos pela política. Nas várias visitas ao município foi possível conhecer monumentos e prédios históricos da cidade, a praça central, o comércio local, algumas escolas municipais, a biblioteca pública municipal, a prefeitura municipal, a sede do CME, o Telecentro, duas empresas de comunicação (jornal local), etc. Enfim, locais em que o contato com as pessoas através de um diálogo informal, traziam cada vez mais elementos para a avaliação da efetividade que projetei efetuar.

No próximo capítulo, apresento um quadro com a figura representativa das relações institucionais na implementação do PAR no âmbito municipal, que a pesquisa conseguiu atingir, como já foi referido, através das entrevistas e das observações espontâneas. Essa experiência possibilitou transitar pelo município, pela vice-coordenação do projeto de

extensão da UFRGS de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS e pela coordenação do PAR no âmbito do FNDE.

Nas visitas ao FNDE foi possível conhecer alguns funcionários envolvidos com as atividades burocráticas do PAR, dentre eles, uma assessora da diretoria de gestão e articulação de programas e projetos especiais, a técnica responsável pelo PAR dos estados, servidora do quadro que forneceu informações sobre alguns fatos que motivaram a elaboração do PDE, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do PAR.

As entrevistas forneceram elementos muito significativos e da maior relevância para a pesquisa, pode-se dizer que elas deram visibilidade a situações que muitas vezes pareciam nebulosas, isto é: como as coisas aconteceram? Quem decidiu? O que estava em jogo? Quais estratégias foram utilizadas?

As entrevistas também propiciaram momentos de reflexão conjunta entre pesquisados e pesquisador, em que realidades de natureza histórica, socioeconômica, política e cultural vivenciadas emergiram nas falas, assim surgiam elementos dos referenciais dos atores implicados na implementação do PAR, ou seja, suas crenças e valores, visões de mundo.

4.2.4 – Observação Espontânea

As observações se deram em todos os momentos da pesquisa de campo, buscando captar elementos que muitas vezes não se expressam nos documentos, nem nas falas dos entrevistados, mas nos silêncios, nas omissões, nas reticências às perguntas feitas, na reação dos pesquisados, nas visitas inesperadas a locais que vão surgindo no andamento do trabalho. Estou falando daquele olhar investigativo do pesquisador que tenta capturar de tudo um pouco, desprovido de respostas prontas e atento a novas descobertas, definido por Minayo (2009, p. 62) “como um olhar dinâmico e atento que passe da confrontação da proposta cientificamente formulada para as descobertas empíricas e vice-versa.”

4.3 - CONSTRUÇÃO DO TRABALHO

Os resultados obtidos da triangulação dos instrumentos de pesquisa, provenientes da convergência ou divergência das observações encontradas nos diferentes procedimentos citados, foram analisados no seu conjunto, fornecendo elementos para a elaboração de indicadores que encaminhassem para a avaliação da efetividade institucional. Ou seja, indicadores que permitissem a avaliação de *em que medida* a política educacional Plano de

Metas Compromisso Todos pela Educação/ PAR, influenciou a gestão da educação municipal nos seus aspectos de planejamento e implementação de ações, *se e como* o órgão responsável pela educação local interpretou essas ações e as articulou, ou não, aos planos e programas municipais.

Para essa análise foi estabelecida como data de início da pesquisa o primeiro semestre de 2008, quando iniciaram efetivamente as ações do PAR, pois nos meses de novembro e dezembro de 2007 foram realizadas as primeiras visitas aos municípios priorizados e as capacitações dos consultores que dariam assistência técnica a esses municípios para a elaboração do PAR, ficando delimitada como data final da investigação o primeiro semestre de 2012, quando se encerraram as pesquisas de campo.

O primeiro PAR referia-se ao período de 2008-2011 e o PAR atual refere-se ao período de 2011-2014, indicando uma continuidade desta nova proposta de trabalho de assistência técnica e financeira voluntária da União à educação básica das redes públicas estaduais e municipais de ensino. De acordo com a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, tornou-se obrigatória a elaboração do PAR para que as redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios possam acessar o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União.

4.3.1.A dimensão investigativa

As dimensões investigativas pensadas, inicialmente, foram no âmbito das secretarias municipais de educação dos municípios da amostra, no entanto, devido à mudança no rumo na pesquisa, o foco investigativo passou a ser o estudo mais aprofundado de apenas um único município, como já foi referido. Conforme a pesquisa de campo ia se desenvolvendo surgiu a necessidade de ampliar o grupo de atores entrevistados, e foram incluídos: a coordenação do PAR no estado do RS, esta coordenação estava a cargo de equipe do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, da FAGED/UFRGS; um consultor; a coordenação do PAR no FNDE e dois gestores escolares da rede municipal de ensino.

As modificações que foram ocorrendo no decorrer do trabalho tinham como objetivo entender o processo de implementação da política desde o FNDE, órgão responsável pela implementação das ações do PAR nos estados e municípios, passando pela SMED até o gestor escolar, pois a escola seria um dos locais em que se materializaria a política. Esta última etapa não foi contemplada de forma ampla, resumindo-se apenas a visitas a duas escolas e entrevistas com os dois diretores.

O quadro a seguir apresenta, de forma resumida, a dimensão investigativa com os indicadores de efetividade institucional e fontes de evidência que deram subsídios para uma relativa compreensão do processo de implementação do PAR no município; digo relativa compreensão, porque é temeroso afirmar que essa pesquisa foi capaz de apontar certezas, verdades incontestáveis, ao contrário, ela reafirma que a implementação de uma política pública carrega no seu bojo, a controvérsia, a incerteza, o conflito de interesses, a negociação e resultados inesperados.

Quadro 4.2- Dimensão investigativa de pesquisa no âmbito da secretaria municipal de educação

Dimensão	Secretaria Municipal De Educação	Fontes De Evidência
Indicadores de Efetividade Institucional	Grau de mudanças/ inovações na educação municipal, abrangendo trabalho administrativo e pedagógico da secretaria Institucionalização de processos de planejamento Ações do PAR implementadas Gestão (tomada de decisões, estratégias adotadas, etc.) Como a equipe da secretaria percebe a política Plano de Metas/PAR Programas e ações de assistência da União com os quais o município foi contemplado	Entrevistas Observações Instrumentos de Monitoramento do PAR (Simec e relatos ou relatórios do projeto de extensão da UFRGS) Informações de documentos e registros escritos primários e secundários

A investigação também identificou alguns elementos que contribuíram e outros que dificultaram a implantação do PAR nesse município, quais sejam: os referenciais normativos e cognitivos dos atores; a organização burocrática tanto no âmbito municipal quanto no âmbito federal - FNDE; a capacidade institucional da SMED (recursos humanos e financeiros); os jogos da política; os recursos financeiros; atendimento do MEC/FNDE daquelas ações de sua abrangência; a consultoria prestada pelo FNDE.

O estudo dos referenciais normativos e cognitivos dos atores abrangeu dois níveis: a gestão da educação municipal e a coordenação do PAR no RS e no FNDE/MEC, conforme quadros a seguir.

Quadro 4.3 – Interrogantes que guiaram o levantamento de referenciais normativos e cognitivos da gestão da educação municipal

Atores	Questões centrais
Secretaria municipal de educação	Como a SMED entende o PAR? Quem são os atores diretamente envolvidos? Que ações/subações foram implementadas? O PAR trouxe mudanças para a educação municipal?
Conselho Municipal de Educação	Como o CME entende o PAR? O CME acompanha o PAR? O PAR trouxe mudanças para a educação municipal?
Gestores Escolares	Como os diretores de escola entendem o PAR? O que mudou na escola?
Equipe local do PAR	Como o PAR municipal foi elaborado? Quem participou dessa elaboração? Que subações foram implementadas? Como é realizado o acompanhamento das ações do PAR? O PAR trouxe mudanças para a educação municipal?
Outros atores (professor, diretora de biblioteca, prefeito)	Tem conhecimento do PAR do município? Quem participou dessa elaboração? Que subações foram implementadas? Como é realizado o acompanhamento das ações do PAR? O PAR trouxe mudanças para a educação municipal?

A composição desse quadro busca sistematizar as informações referentes ao âmbito da gestão da educação municipal, tendo como fonte principal de pesquisa as entrevistas realizadas com os atores do município.

Quadro 4.4 – Interrogantes que guiaram o levantamento de referenciais normativos e cognitivos da coordenação do PAR no FNDE e no Rio Grande do Sul

Atores	Questões centrais
Coordenação do PAR/FNDE Assessora do FNDE Consultora do FNDE	Como a coordenação do PAR no FNDE entende o PAR? Quem são os atores diretamente envolvidos? Quais foram as estratégias e instrumentos de implantação e de acompanhamento do PAR nos municípios? O PAR promove mudanças na educação dos municípios?
Coordenação do projeto de extensão da UFRGS de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS	Como a coordenação do projeto de extensão da UFRGS de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS entende o PAR? Quem são os atores diretamente envolvidos? Quais foram as estratégias e instrumentos de implantação e de acompanhamento do PAR nos municípios? O PAR promove mudanças na educação dos municípios?

Este quadro foi construído após as informações obtidas nas primeiras entrevistas, quando percebi que era necessário ir além do espaço municipal, pois a efetivação das ações do PAR implicava outras instituições situadas no nível mais macro. Não eram somente os atores

municipais que estavam envolvidos na implantação do PAR, havia outros, como os consultores, a equipe estadual de apoio, e a nacional.

Além desses referenciais, foram despontando outros elementos que considero relevantes para a fundamentação empírica da pesquisa, os quais serão abordados no capítulo IV, quais sejam:

- a organização burocrática, tanto no âmbito municipal quanto no âmbito federal-FNDE;
- a capacidade institucional da SMED na implementação do PAR
- os jogos da política;
- a capacidade financeira do município;
- o atendimento do MEC/FNDE daquelas ações de sua abrangência;
- e a consultoria prestada pelo FNDE.

Este caminho percorrido está assentado em reflexões que tiveram como sustentação teórica: conceitos e estudos de autores que tratam do tema das políticas públicas, implementação, análise e avaliação de políticas públicas, conforme desenvolvido no capítulo 1 dessa tese; o município e suas atribuições e responsabilidades na área educacional. Esses foram os aportes que possibilitaram a elaboração da trajetória metodológica da pesquisa.

O próximo capítulo apresenta os resultados da pesquisa, compreendidos como possíveis e provisórios, uma vez que avaliar a efetividade institucional de uma secretaria municipal de educação é uma especificidade da avaliação de políticas públicas ainda carente de estudos, o que foi comprovado pela pesquisa bibliográfica realizada especificamente em relação à produção sobre o tema. Assim sendo, a fundamentação principal para a elaboração das dimensões de análise estão ancoradas em Draibe (2001), Arretche (2001) e Muller (2000, 2002, 2010) e nos elementos metodológicos do estudo de caso que apontam para a não generalização dos resultados, para a necessidade do conhecimento aprofundado do caso, para a compreensão contextualizada das situações.

5 O MUNICÍPIO “CAMPOS E MATAS” E SEU PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: encontros e desencontros

Este capítulo apresenta a análise da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no município “Campos e Matas”, nome fictício adotado com o objetivo de preservar a identidade do município, de acordo com o compromisso assumido por esta pesquisadora com as pessoas entrevistadas. A escolha desse nome baseou-se na vegetação predominante do município.

As descrições são intercaladas com percepções oriundas das observações e situações presenciadas durante a pesquisa de campo, conjugadas aos dados educacionais levantados, às ações do PAR que foram implementadas no período de janeiro de 2008 a junho de 2012 e às experiências de gestão da educação local encontradas, as quais carregam no seu bojo referenciais normativos e cognitivos que expressam ideias, valores, significados que permearam a implementação da política em estudo. Na sequência, são apresentados os resultados do cruzamento dos dados levantados na pesquisa empírica com as respectivas reflexões.

Os achados de pesquisa foram agrupados em categorias, o que foi sendo feito paulatinamente. À medida que foram colhidos os dados empíricos – abrangendo, principalmente, documentos, dados estatísticos, realização de entrevistas e observações – foram sendo selecionadas as informações mais relevantes, processo esse orientado pelos referenciais teóricos estudados desde o início das disciplinas cursadas no PPGEDU e pelos trabalhos de colegas do curso⁵². Somam-se a essas disciplinas os momentos de reflexão durante as mesmas e minha participação em projetos de pesquisa sobre o Plano de Metas/PAR que vem se desenvolvendo no Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da FACED/UFRGS desde 2008.

5.1 O MUNICÍPIO DE “CAMPOS E MATAS”

O município Campos e Matas está localizado na região centro-sul do Rio Grande do Sul, tendo se emancipado na década de 1960. É uma cidade típica do interior do estado, com uma vida pacata onde ainda se encontram homens andando a cavalo no centro da cidade, mas

⁵² Especialmente os trabalhos de Camini (2009); Mafassioli (2011) e Marchand (2012).

também com ares de cidade moderna com algumas ruas asfaltadas, prédios, órgãos públicos, restaurantes, bancos, bairros e vilas.

Certo dia, avistei no pátio dos fundos da prefeitura um cavalo encilhado no cabresto e logo perguntei a um funcionário o que fazia aquele cavalo ali. Ele prontamente me respondeu que era de um colega de trabalho da prefeitura que vinha trabalhar a cavalo.

Outro dia, esqueci a máquina fotográfica num banco de uma pracinha onde eu tinha ficado sentada aguardando a hora da biblioteca abrir. Passado algum tempo me dei conta do que havia acontecido e voltei no local e nada encontrei, contudo logo se aproximou o guarda do Banrisul – o banco fica em frente à praça – perguntando se eu estava procurando a máquina. Ele tinha guardado para mim porque viu que eu havia esquecido ali.

O trabalho de campo envolveu várias idas no município, e acabei visitando muitos locais, tirava fotos, algumas pessoas já me conheciam, era como se eu já fizesse parte daquele local e essa interação com aquela realidade foi muito significativa para a pesquisa.

O município possui uma área territorial acima de 700 Km² dividida em distritos, e está localizado entre 80 e 100 Km de distância da capital, com uma população que varia entre 20 e 25 mil habitantes, sendo 94,73% urbana e 5,27% rural, conforme dados do Censo de 2010, com os seguintes índices:

- Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010): 8,46 %
- Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 70,22 anos
- Coeficiente de Mortalidade Infantil (2010): 15,94 por mil nascidos vivos
- PIBpm(2009): R\$ mil 198.341
- PIB per capita (2009): R\$ 9.813
- Exportações Totais (2010): U\$ FOB 558.457

As atividades econômicas de maior importância no município são a florestal e extração mineral; existem indústrias de pequeno porte, como engenhos de arroz, confecções, fábrica de sorvetes, indústria de móveis, funilaria, artefatos de metal, entre outras, contudo, a maior fonte de empregos é o setor do comércio que gerou mais 3.400 vagas conforme Informativo Municipal s/d⁵³.

Algumas das pessoas entrevistadas definem o povo local como: *“um povo mal acostumado, sempre recebia tudo da empresa que deu origem ao município, e hoje acham que a prefeitura tem que continuar atendendo todos os pedidos da população.”*

⁵³ Informativo de distribuição gratuita, da Prefeitura Municipal, sem o registro da data de sua emissão, porém constam dados educacionais do ano de 2010, bem como o nome do prefeito em exercício, portanto está inserido dentro do período que abrange esta pesquisa (2008-2012), sendo utilizado como fonte de dados.

Essa afirmação é recorrente na fala dos gestores públicos municipais, como afirmam: o prefeito, a diretora da biblioteca pública municipal, a responsável pelo PAR, um dos membros do CME, a supervisora pedagógica; segundo esses gestores, a população do município vê a prefeitura como uma instituição paternalista que deve atender tudo o que o povo solicitar. A seguir cito algumas dessas falas:

- *Sempre foi assim, é uma característica da cidade, o paternalismo que começou com a “empresa X” que dava tudo, tu não pagava água nem a luz, ninguém muda isso, e aquele que tenta mudar não ganha as eleições novamente, foi o caso do meu prefeito, na época do PDT, tentou mudar umas coisas e aí nunca mais ganhou as eleições, ele tentou tirar as regalias de muita gente, diminuiu os cargos em comissão, e não foi bem interpretado, não se elegendendo nem para vereador. (Entrevista, Membro do CME em 27/04/2012).*
- *Aqui a PM [prefeitura municipal] é o pai e a mãe de todos, tudo tem que ser dado, eu não preciso trabalhar, levantar cedo, porque a prefeitura dá tudo que pedem, na realidade o povo pensa que a prefeitura tem a obrigação de dar. (Entrevista, supervisora pedagógica da SMED em 26/04/2012).*

Estas afirmações foram interessantes e ao mesmo tempo intrigantes, pois já havia prestado auxílio à elaboração do PAR em vários municípios do RS e nunca tinha visto tal situação. Efetuei pesquisas na biblioteca pública municipal, onde vi fotos e documentos da época e constatei que no início da formação do município tudo girava em torno dessa empresa.

A cidade pertencia à “empresa X”, tudo que tinha na cidade pertencia a ela, a empresa dava a casa para o trabalhador morar, permitia que ele abrisse um armazém na sua casa para vender secos e molhados, mas no momento que empresa tomava conhecimento de que havia mesa de jogos, venda de bebidas alcoólicas ou baile, o trabalhador era despejado com sua família, e a residência era cedida para outro trabalhador. (Entrevista, diretora da biblioteca pública, em 04/04/2012)

Estas citações de partes das entrevistas ajudam a compreender um pouco o contexto em que a política está sendo implementada desde 2007, ou seja, num município que carrega o

estigma de ter um povo que espera muito da prefeitura, mais do que ela tem capacidade de dar, segundo seus gestores.

O município possui duas empresas jornalísticas, as quais tive a oportunidade de visitar e realizar algumas pesquisas em seus periódicos. Em uma dessas empresas encontrei algumas notícias sobre a educação municipal e até mesmo sobre o PAR: como a notícia do jornal de 27 e 28 de março de 2008, que traz informações sobre o que é o PAR, a equipe do MEC que deu assessoria ao município, o IDEB municipal, e sobre os programas que o município foi contemplado; já o jornal de 23 e 24 de maio do mesmo ano informa a viagem do prefeito a Brasília, para assinar o termo de cooperação técnica do PAR.

A prefeitura municipal contava em 2012 com 12 secretarias, dentre essas a secretaria de educação, que teve seu nome alterado em 2008, para SMED-Secretaria Municipal de Educação (Jornal local de 21 e 22/02/2008).

O primeiro Plano Diretor do município foi elaborado para o período de 2005-2012, através de uma parceria do município com uma universidade da região e com o apoio do Ministério das Cidades, conforme consta no próprio documento disponível na biblioteca pública municipal, e instituído no ano de 2008 por meio da Lei Municipal Nº 2.334. O plano foi construído de forma participativa conforme registros no próprio documento do plano, com realizações de audiências públicas e participação de diferentes segmentos da sociedade local organizada.

A participação de todos numa perspectiva democrática e a transparência na gestão pública são expressões que aparecem nos documentos, de uma forma geral. Ao visitar o Setor de Tributos da Prefeitura observei que existe afixado num canto da sala, de pouca visibilidade ao público, um documento apresentando todos os atos do prefeito (prestação de contas, licitações, balanço, etc.). Perguntado a um funcionário do setor quem era o responsável pela manutenção das informações, o mesmo não soube informar, tampouco demonstrou saber do que se tratavam aqueles documentos.

Segundo a responsável pelo PAR, essas ações fazem parte do Projeto Transparência Administrativa da Prefeitura, bem como a divulgação no site e na emissora de rádio local de tudo que está acontecendo na prefeitura; também ocorrem reuniões públicas de prestação de contas, em que cada secretário presta contas da administração da sua secretaria. Essas audiências são organizadas pela secretaria de administração junto com o Prefeito, no espaço da câmara de vereadores ou num clube social que possui espaço mais amplo e também é central.

No dia da visita à Câmara Municipal de Vereadores, percebi um movimento de entrada e saída de jovens, perguntei a um funcionário se estava ocorrendo alguma sessão ou

debate, o mesmo respondeu que não e o movimento de jovens era para usar o computador que tinha acesso à internet. Contudo, esse atendimento poderia ser direcionado para o Telecentro, que está vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social. Ele está instalado numa escola privada, sendo que o atendimento ao público é realizado por um estagiário da Prefeitura Municipal, trata-se de uma parceria entre os órgãos públicos e a escola cenequista.

A câmara de vereadores, em abril de 2012, estava composta de nove vereadores, assim distribuídos:

3 vereadores do PP	→ partido de oposição
2 vereadores do PT	} partidos coligados
2 vereadores do PPS	
2 vereadores do PTB	

A Tabela com a filiação partidária dos cidadãos de Campos e Matas em junho de 2012 apresentava a seguinte situação:

Tabela 5.1 Distribuição da Filiação Partidária do Município Campos e Matas

Fonte: disponível em <http://www.tse.jus.br>, acessado em 29/06/2012 (adaptado para esta tese)

Partidos Políticos	PSOL	PP	PC DO B	PTB	PDT	PPS	PSC	PSD	PRB	PR	PSDB	PT	DEM	PMDB	PSB	Total de filiados
Número de filiados	12	849	10	916	485	160	10	5	54	25	315	377	92	405	385	4100

Nessa tabela podemos observar uma concentração de filiados nos partidos PP e PTB. Nos partidos PDT, PSDB, PT, PMDB e PSB há uma distribuição mais equilibrada de filiados.

Conforme informações colhidas em algumas entrevistas, no governo desse período (2009-2012) ocorreram diversas coligações partidárias, que foram mudando desde o início do mandato. Uma das justificativas para essas coligações foi o fato do vice-prefeito (PT) ter assumido a prefeitura após a morte do prefeito reeleito (PTB no primeiro mandato, PPS no mandato em questão). Contudo, a existência de partidos com número equilibrado de filiados também é um fator que estimula coligações partidárias para que possam superar os outros partidos com maior número de filiados.

[...]em dezembro de 2009 assumi como prefeito, pelo partido do PT, nessa eleição, em 2008, tivemos três coligações, PPS, PT e PMDB, hoje a coligação é outra, com o PPS e o PT, os dois partidos protagonistas do prefeito e vice, mas o PTB está se aproximando

e hoje faz parte do nosso governo. Entrevista com prefeito, em 21/03/2012.

Alianças partidárias fazem parte do jogo político, mas esta não é a questão de fundo, e sim, as suas consequências na gestão pública. A “troca de favores e a barganha” no preenchimento dos cargos de confiança, a fim de atender compromissos assumidos juntos aos partidos aliados, tem sido utilizada com frequência no caso do município pesquisado, onde a troca do secretário da educação ocorreu por cinco vezes nesse mandato.

O jogo político para ganhar eleições e para garantir a governabilidade local (para ter maioria na Câmara), leva a uma composição eclética do executivo, a política partidária é muito marcante e a educação municipal sofre com essas influências como afirma a técnica da SMED:

Os vereadores fazem muita pressão na SMED para conseguir benefícios para seus apadrinhados, estágio para o filho do fulano, desdobramento de carga horária para os professores, enfim é uma mistura de ações politiqueras com ações administrativas. Aqui a politicagem é muito forte, os vereadores difundem informações inverídicas, tumultuam e usam a SMED para se promoverem politicamente.

O comportamento político no município parece ter um padrão em que predomina uma relação mais pessoal dos governantes (falo do executivo e do legislativo) com a população. Digo mais pessoal, porque parece que os governantes fazem favores para ter mais visibilidade (há telecentro, mas é franqueado o acesso à internet na Câmara, por exemplo). Há também uma situação ambígua: os procedimentos de transparência da gestão pública parecem servir, mais bem, como publicidade do que como prestação de contas à população, ou, pelo menos, parece haver indiferença das pessoas, e o que vale mesmo é a obtenção de um cargo, ou a obtenção de um bem ou serviço como dádiva de quem está no governo, e não como direito.

O exercício da cidadania ainda é truncado, com avanços em certos momentos como foi o da construção do primeiro plano diretor do município, contudo, em outros momentos, como a implementação do PAR, as decisões ficaram restritas a uma pessoa e os demais membros da equipe local sequer foram consultados. O discurso democrático está muito presente na gestão municipal, no entanto o que se vê na prática são estratégias de gestão com vistas à ocupação de cargos e manutenção do poder.

Como afirmam os entrevistados, no início, “a cidade tinha um dono – a empresa que deu origem ao povoado local”, que se acostumou a receber tudo e a “obedecer as regras

estabelecidas pela empresa. Os tempos são outros, mas parece que essas ideias estão impregnadas nesse município, e hoje “os donos da cidade” são o poder executivo e o legislativo.

Nesse contexto atravessado de diversos matizes, com a existência forte do “jogo político”, está inserida a educação da rede municipal, e nessa esteira o PAR também esteve imbricado.

5.1.2 A Educação Em “Campos e Matas”

Este foi um dos municípios gaúchos que recebeu assistência técnica do MEC/FNDE na elaboração do PAR, uma vez que se encontrava entre os 24 municípios prioritários do RS com baixos índices de IDEB, conforme já foi referido em capítulo anterior.

A secretaria de educação, órgão executivo do município responsável pela administração da rede municipal de ensino e pela implantação do PAR, possui prédio próprio localizado no mesmo terreno em que funcionam os outros órgãos da administração. No ano de 2012, o quadro de pessoal da SMED era constituído de servidores do quadro de carreira da prefeitura municipal, estagiários e um cargo de confiança – o secretário municipal, conforme informações do quadro a seguir:

Quadro 5.1 – Quadro de pessoal da SMED – 2012 – município de Campos e Matas

Cargo/Função	Quantidade
Total de professores concursados lotados na SMED	243
Professores cedidos para:	
CME	02
Biblioteca Pública Municipal	02
Abriço	03
Integrantes da Equipe da Secretaria de Educação	08
Estagiários da SMED	06
Motoristas	06
Total de atendentes de creche	23
Cedidos para abriço	07
Total de funcionários de escolas	63
Serventes cedidas para abriço	04
Servente cedida para Biblioteca Pública Municipal	01
Secretários de escola	09
Total de Estagiários	30
Vigia	01

Fonte: Informações da SMED em 25/10/2013

Para as atividades específicas da SMED nesse ano existiam 14 pessoas: um secretário, quatro professoras-supervisoras, dois auxiliares administrativos, um cargo de confiança e seis estagiários.

Esclareço que essas informações foram obtidas somente em outubro de 2013, porque no ano de 2012 não foi possível identificar o quantitativo de servidores lotados na SMED, pois não tive acesso a esses dados. Na época, fui informada que no site da prefeitura encontraria esses dados, no entanto quando efetuei essa pesquisa no site, não encontrei essas informações, era ano eleitoral. Perguntei à técnica da SMED porque os dados não estavam mais disponíveis no site, ela informou que as eleições estavam próximas e aquelas informações poderiam ser utilizadas na campanha eleitoral por candidatos dos partidos de oposição. Não consegui identificar o que aquelas informações continham e o que poderia ser utilizado pelos candidatos opositores.

Esta é mais uma relação ambígua com a transparência da gestão pública local, os dados são publicizados, mas quando convém os mesmos são omitidos, como no período eleitoral. Omitir dados da secretaria de educação foi uma entre tantas outras estratégias utilizadas pelo dirigente municipal para garantir a reeleição.

A educação básica do município é atendida pelas redes estadual, municipal e privada, sendo contabilizado no ano de 2012 o total de 4.857 alunos matriculados, conforme quadro de distribuição de matrículas, sendo que 2.323 alunos são atendidos pela rede municipal de ensino, ou seja, 47,8% do total de alunos matriculados na educação básica. A rede privada atendeu 356 alunos, isto é, 7,3%, ficando o restante sob a responsabilidade da rede estadual, isto é, 2.178, o que corresponde a 44,8%. Portanto, a rede municipal de ensino atende um número maior de alunos da educação básica.

Tabela 5.2 – Distribuição das matrículas da educação básica por dependência administrativa – município de Campos e Matas – 2012

Dependência	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ensino Profissional	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
	Creche	Pré-Escola	Anos iniciais	Anos finais				
Estadual	-x-x-x-	-x-x-x	553	495	748	132	177	73
Municipal	125	304	1.051	619	-x-x-x	-x-x-x	173	51
Privada	23	59	105	58	54	52	-x-x-	5
Total	148	363	1.709	1.172	802	184	350	129

Fonte: Censo 2012/INEP

Observando o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino de 2012 (2.323 alunos) e o número de professores (228), excluindo-se os cedidos e aqueles lotados na

secretaria, obtém-se uma média 10,19 alunos por professor, isso sem levar em conta as especificidades de cada etapa de ensino, nem o número de salas de aula.

Embora a rede municipal detenha um percentual maior de matrícula no ensino fundamental, algumas pessoas entrevistadas no município informaram que tem havido redução das matrículas dos alunos na rede de ensino municipal nos últimos anos argumentando que:

- *[...] a redução das matrículas dá-se mais para os pais garantirem a vaga na escola que tem ensino médio, e nos anos iniciais, alegam que o ensino na escola do estado é melhor, existe mais cobrança. (servidora da SMED, em 21/03/2012)*
- *[...]tenho visto um grande número de pais buscando vaga na escola estadual por não estarem mais contentes com a escola pública municipal[...] (presidente do CME, em 04/04/2012)*
- *[...]acontece que os pais não estão querendo mais colocar seus filhos na escola do bairro, porque a escola não é boa, a clientela não é boa, e preferem a escola do centro, que é do estado. (diretora biblioteca pública municipal, em 04/04/2012)*
- *[...] a rede municipal está perdendo alunos, pela falta de qualidade, já falei isto para o secretário de educação e para o prefeito em plena reunião, e disse a ele que ele era o culpado [...] (membro do CME, em 27/04/2012)*
- *[...] nós estamos perdendo alunos para a rede estadual e para a rede particular de ensino. (secretário municipal de educação, em 21/03/2012)*

As justificativas apresentadas pelos entrevistados para a redução das matrículas na rede municipal de ensino nem sempre convergem, e parecem equivocadas, pois o que de fato constatei foi um aumento das matrículas da educação infantil e ensino fundamental na rede privada. No ano de 2009 haviam 167 alunos matriculados na rede privada e, em 2013 esse número aumentou para 245 alunos.

A diretora da Biblioteca relatou que em janeiro de 2011 todos os diretores das escolas municipais se reuniram com o secretário de finanças que alertou sobre essa perda de alunos para a rede estadual e a privada e que isso significava menos recursos do FUNDEB para o município. Segundo o secretário de educação, a SMED sempre foi “a secretaria rica”, e agora,

é a “secretaria falida”, pois não tinham mais recursos para atender as demandas das escolas em 2012.

Embora a rede municipal possua maior número de alunos matriculados, de 2009 a 2012 percebe-se uma redução no número de alunos, conforme registrado no quadro a seguir.

Quadro 5.2 Número de matrículas da rede municipal – município de Campos e Matas – 2009 a 2012

Ano	2009	2010	2011	2012
Nº de Matrículas	2.734	2.613	2.530	2.323

Fonte: Censo Escolar Inep/MEC e documentos da SMED

Fazendo uma comparação entre o número de alunos matriculados na rede municipal no ano de 2009 e o ano de 2012, chega-se a uma redução, neste último, de 15%, ou seja, gradativamente, o número de alunos da rede municipal está diminuindo. Em contrapartida, o aumento de alunos matriculados na rede privada de 2009 para 2012 foi de 46,70%.

No ano de 2012, os alunos matriculados no município estavam distribuídos nos estabelecimentos de ensino das redes municipal, estadual e privada conforme consta no Quadro 5.4.

Quadro 5.3 Estabelecimentos de ensino, por dependência administrativa – município de Campos e Matas – 2012

Rede	Número de Escolas			
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio e Técnico	Educação Especial
Municipal	1	9	x	1
Estadual	x	3	2	x
Privada	x	1	1	x
Total	1	13	3	1

Fonte: Pesquisa empírica e dados do INEP 2012

Nota: Os dados do INEP foram complementados com dados colhidos *in loco*, tendo em vista que alguns registros não refletiam com a realidade.

Todas as escolas de ensino fundamental da rede municipal atendem crianças a partir dos cinco anos de idade, e o município possui apenas uma escola municipal que atende crianças de zero a quatro anos de idade. Não foram localizadas creches privadas, no entanto a presidente do CME informou que:

Existem casas que cuidam de crianças, que não tem a mínima estrutura para o atendimento de crianças, já passei por uma em que vi coisas que vão completamente

contra a minha forma de ver a responsabilidade de atender crianças. (Entrevista em 04/04/2013)

A única escola privada do município atende da educação infantil ao ensino médio e técnico e mantém uma parceria com a Universidade Norte do Paraná- UNOPAR oferecendo ensino superior na modalidade a distância. Segundo informações de uma professora dessa escola, no ano de 2012 existiam em torno de 312 alunos cursando o ensino superior.

Existe uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais- APAE que mantém convênio com a SMED, conforme informações da técnica da secretaria. Também há uma instituição que atende crianças e adolescentes em regime de internato, abrigando menores carentes, crianças abandonadas ou em situação de risco encaminhadas pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e Ministério Público. Esta instituição conta com recursos materiais e humanos da SMED, inclusive esta situação foi questionada em 2012 pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme relatou a técnica da SMED:

[...] essa instituição sempre foi mantida pela SMED, inclusive o Tribunal de Contas já apontou essa irregularidade, e desde 2009 estamos tentando desvinculá-la da secretaria, já fizemos a parte burocrática, só que a assistência social diz que não tem dinheiro para a manutenção, falta vontade política para essa mudança. Já fizemos a desvinculação oficialmente, mas a SMED continua mantendo a instituição, de janeiro a abril deste ano já foram gastos mais de 100 mil reais. (Entrevista em 26/04/2012)

Quando a técnica da SMED falou que faltava vontade política para essas mudanças, percebi mais uma vez que ela estava se referindo ao interesse dos gestores públicos da prefeitura em manter uma instituição bem vista pela sociedade local, afinal ela tem um caráter nobre – abrigar crianças e adultos desamparados, ainda que com recursos da educação. Situações como essa, são ilícitas pois os recursos da área da educação são aplicados numa área que seria de responsabilidade da assistência social, trata-se de uma instituição voltada para a área social, não são despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme determina a legislação educacional. Mesmo que o município possa aplicar mais do que 25% da receita de impostos em educação e, com os recursos adicionais, realizar despesas que não são típicas da MDE, é evidente que o abrigo oferece um serviço do setor da assistência social.

O município conta também com uma escola de educação especial que atende alunos de todas as faixas etárias, sendo que mais de 50% dos alunos são maiores de 18 anos, conforme visita realizada nessa escola quando foi realizada a entrevista com um membro da equipe local do PAR.

Além dessas instituições, existem dois cursos privados de língua inglesa e espanhol (Wizard e Michigan) e alguns cursos de informática.

O Ginásio de Esportes Municipal foi construído entre 2009/2010, sendo que a SMED é responsável pela sua manutenção conforme informações prestadas por um técnico da secretaria, ou seja, é mais um encargo da SMED que talvez devesse ser de responsabilidade de outra secretaria.

A biblioteca pública municipal também é vinculada à SMED. Em conversa com a responsável foram colhidas informações que colaboraram para o estudo do contexto da educação municipal. Esclareço que não foi uma entrevista planejada, mas um diálogo que surgiu de forma inesperada, entre essa pesquisadora e a responsável pela biblioteca. A seguir são pontuadas algumas informações que considere relevantes:

- *A biblioteca pública municipal encontra-se localizada em local central, de fácil acesso e conta com uma diretora, uma funcionária, duas professoras e duas estagiárias.*
- *Tem dificuldades na infraestrutura: mobiliário muito antigo; os computadores são sucatas das escolas, nunca receberam computadores novos.*
- *A comunidade tem livre acesso à internet, podendo usar para imprimir boletos, enviar currículos, imprimir trabalhos da escola (pagando R\$ 0,20 vinte centavos por folha impressa).*
- *O acervo de livros de literatura é bem completo, inclusive alunos da rede privada e da faculdade (UNOPAR) fazem consultas na biblioteca.*
- *Existem 857 usuários cadastrados, que retiram livros.*
- *São desenvolvidos projetos educativos como a brinquedoteca nas férias de verão a sessão de cinema nas férias de inverno, a noite da magia, e outros.*

A biblioteca está localizada no centro da cidade e parece ser um espaço ocupado pela comunidade de forma tranquila, em uma das visitas percebi a movimentação de alunos e pessoas da comunidade solicitando para usar o computador para impressão de documentos, ou

seja, além de ser um espaço educacional e cultural, a biblioteca atende a comunidade em pequenos serviços de impressão de documentos em geral.

O município possui Conselho Municipal de Educação instituído pela lei municipal nº 931, de 26/07/1991, mas ainda não possui sistema próprio de ensino. Em visita ao município, foi possível participar de uma reunião desse conselho no ano de 2012, nesse dia foram realizadas entrevistas e algumas anotações. Nessa reunião compareceram seis pessoas, sendo informado pela presidente do conselho que tinham ocorrido alterações na composição do conselho, uma vez que alguns membros haviam se licenciado para concorrer ao cargo de vereador nas eleições daquele ano. Perguntada sobre alguns dados educacionais do município, a presidente informou que:

- *[...] não sei o número total de alunos da rede municipal, porque o CME fica meio no “freezer”, tudo o que eu tenho de informações, eu arranco, eu não ganho, não há consideração com o Conselho, como não somos um sistema organizado, então, se ele, o CME, não se fizer gritar, ele simplesmente está aqui por estar.*
- *O CME tem uma cadeira no conselho do FUNDEB, e eu não participo mais das reuniões porque elas são apenas para aprovar o que já foi feito, carimbar e assinar, e eu não compactuo com isso, porque penso que o conselho reunido primeiro define onde será gasto o recurso e depois aprova os gastos e não, simplesmente, endossar o que já foi decidido pelos administradores do município.*
- *O CME não foi convidado a participar da primeira reunião do PAR municipal, participei dessa reunião porque a pessoa que coordenava a reunião exigiu a presença da presidente do conselho, pois se não fosse isso, eu não ficaria sabendo o que estava acontecendo no município. [...] sempre tivemos o nosso nome como participantes do PAR, mas as ações foram executadas por uma ou duas pessoas da SMED, tudo foi centralizado, não tivemos nenhuma reunião de acompanhamento do PAR. (Entrevista em 04/04/2013)*

Essas afirmações nos fazem inferir que o CME encontra-se alijado dos processos decisórios da secretaria municipal de educação, ele não está articulado com a SME, enfim, ele não é um órgão reconhecido como parceiro da educação pública municipal. De outra parte, as

afirmações também evidenciam fragilidades na atuação do CME local. Por exemplo, na atualidade há informações sobre matrículas amplamente publicizadas do Censo da Educação Básica, disponível no *site* do Inep. De outra parte, o conselho do Fundeb é de acompanhamento e controle social, não é um conselho gestor que tenha como atribuição decidir a alocação de recursos, quer dizer, ao não participar, o CME abre mão de dar uma contribuição ao acompanhamento e controle social do uso dos recursos.

O conselho do FUNDEB foi instituído pela lei municipal nº 2.292, de 04/07/2007. Não foram objeto de pesquisa os documentos desse órgão, tendo em vista que o foco do trabalho estava voltado para o PAR e suas implicações na gestão da educação municipal.

Sobre o desempenho da rede municipal de ensino do município nos últimos anos, percebe-se o desenvolvimento crescente de seu IDEB, com exceção do IDEB dos anos iniciais de 2009, conforme quadro 5.6.

Quadro 5.4 - Índices de Desenvolvimento da Educação Básica no município de Campos e Matas (2005, 2007, 2009 e 2011)

IDEB - Ensino Fundamental	2005	2007	2009	2011
Anos Iniciais	2,6	3,6	3,5	4,2
Anos Finais	3,1	3,1	3,3	3,5

Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>, em 20/08/2013

Observando apenas o IDEB, poderíamos afirmar que a educação municipal está apresentando bons resultados, no entanto, as taxas de reprovação no período de 2008 a 2010 apresentam índices preocupantes conforme quadro 5.5.

Quadro 5.5 – Taxas de Rendimento da Rede Municipal do município de Campos e Matas (2008-2010)

Série/Ano	Ano	Taxa de Reprovação		Taxa de Abandono	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural
1ª série/2º ano do EF	2008	31,10	0,00	1,50	0,00
	2009	28,50	12,50	1,70	0,00
	2010	30,40	0,00	0,70	0,00
2ª série/3º ano do EF	2008	24,40	33,30	2,30	0,00
	2009	13,10	0,00	1,50	0,00
	2010	16,60	14,30	0,90	0,00
3ª série/4º ano do EF	2008	12,90	25,00	0,80	0,00
	2009	12,90	25,00	0,60	0,00
	2010	20,50	0,00	0,50	0,00
4ª série/5º ano do EF	2008	35,80	21,40	1,40	0,00
	2009	39,10	18,20	0,70	0,00
	2010	32,20	0,00	6,00	0,00
5ª série/6º ano do EF	2008	37,70	0,00	3,60	0,00
	2009	37,60	0,00	4,00	0,00
	2010	31,50	40,00	6,40	0,00
6ª série/7º ano do EF	2008	28,10	0,00	4,60	0,00
	2009	37,70	0,00	2,10	0,00
	2010	23,50	0,00	3,20	0,00
7ª série/8º ano do EF	2008	26,20	0,00	4,00	0,00
	2009	24,20	0,00	6,70	0,00
	2010	26,80	0,00	6,30	0,00
8ª série/9º ano do EF	2008	10,70	0,00	3,30	0,00
	2009	13,30	0,00	6,70	0,00
	2010	8,20	0,00	3,10	0,00

Quadro adaptado de: <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge/4302709>, em 20/08/2013

Os índices mais altos de reprovação ocorrem na 1ª série/2º ano, na 4ª série/5º ano e 5º série/6º ano, chegando a ultrapassar 30%, conforme dados do ano de 2010. Nos anos anteriores a situação não é diferente, ou seja, os altos índices de reprovação estiveram presentes em outros anos/séries do ensino fundamental. Isso faz refletir sobre vários aspectos como: o processo de avaliação dos alunos utilizado nessa rede municipal de ensino; a qualificação dos professores; as práticas pedagógicas que vem sendo adotadas; o trabalho de assessoria da SMED junto às escolas, enfim, sobre a qualidade do ensino das escolas municipais.

Questionada sobre os altos índices de reprovação na rede municipal, a técnica da SMED responsável pelo PAR falou que:

[...] isso ocorre devido à mudança de um professor para vários professores nesses anos, pois os alunos estavam acostumados com apenas um professor nos anos iniciais do EF, desde o ano passado estamos fazendo uma experiência em três escolas, colocando apenas três professores no 5º ano, para essa troca de professores ser gradativa. (Entrevista em 13/03/2012)

A supervisora pedagógica da SMED, ao ser questionada se acompanhava o desempenho dos alunos respondeu que:

[...] não, e que agora elas ficariam mais próximas das escolas, já tinham feito um cronograma; na realidade estavam muito envolvidas nessa parte burocrática em relação a professores, falta de professores, troca[...] reforço escolar, recuperação, tudo isto é para ser feito, mas será que é feito realmente? Porque nos estamos aqui, quem está lá é uma equipe diretiva, que tem o pedagógico que acompanha isso, isso é feito? É uma coisa que fica um pouco distante da gente, por isso que é preciso estar mais junto. Porque se a gente for fazer este trabalho junto ao professor, a gente não precisaria da equipe, mas a gente sabe que essa é a necessidade, então estando lá quem sabe? Entrevista em 26/04/2012.

O que chama a atenção é que um índice tão alto de reprovação dos alunos não tenha despertado a atenção da SMED a ponto de tomarem medidas urgentes para corrigir esse problema, cabe ressaltar que esses resultados já haviam sido comentados com a equipe local do PAR na reunião de monitoramento em agosto de 2009 e os índices de reprovação permaneceram altos em 2010.

Outro fato significativo na educação municipal, conforme já foi referido anteriormente, foi a constante troca de secretários de educação nesse período de governo (2009-2012); situação que causou insatisfação geral nas pessoas envolvidas com a educação municipal como afirmaram nove das pessoas entrevistadas no município. A seguir pontuo algumas falas:

- *A troca de secretário afeta a rede municipal, porque a gente fica na expectativa do que vai mudar, o que vão fazer, quando nós estamos já conhecendo o secretário, está tudo em andamento, de repente muda o secretário novamente,*

interrompe o trabalho, causando uma situação de desconforto, não que a gente não esteja sendo atendida, mas isto retarda o atendimento dos nossos pedidos. Entrevista com diretora de escola rural, em 03/08/2012.

- *[...] a troca constante de secretários de educação para quem está na secretaria é muito difícil, tu inicia um plano de ação, cheio de ideias, a gente nem começa a colocar em prática as ideias e muda novamente o secretário. Ai começa tudo de novo. A gente tem aquele baque porque tem a parte emocional também, porque tem todo o lado pessoal que tu te apegas, ai tu começa com todo aquele gás, é muito difícil, e daqui a pouco já troca o governo, a gente não quer que troque, daí troca tudo de novo, quem é que sai prejudicado com tudo isto? Entrevista com supervisora da SMED, em 26/04/2012.*
- *Essas mudanças causam uma perda de confiança na administração, isto é muito ruim, afinal o que a administração quer para a educação? Que rumo vão tomar? E isto pega mal. Estamos escaldados de saber, entra ano eleitoral e prometem muito e depois não fazem nada. Entrevista com professor da rede municipal, em 04/04/2012.*

Na entrevista com o prefeito foi perguntado se as questões partidárias, as coligações, interferiam na escolha do secretário de educação, tendo o mesmo respondido que sim, e que na sua administração já havia mudado o secretário por quatro vezes, e agora, o atual, era indicação do PTB, mas essas indicações sempre ocorriam com pessoas da área da educação. Perguntado ainda nessa entrevista do dia 21/03/2012, se a mudança constante de secretários comprometia a educação do município, respondeu que:

“sem dúvida, mas como tenho um trabalho permanente, sou prefeito de 24 horas, então damos assistência, um suporte junto às secretarias, e os secretários estão diariamente conosco, então há o equilíbrio dessas coisas, não ficam ausentes, não ficam órfãos do prefeito. Pode mudar o secretário, mas a equipe diretiva das escolas e a equipe da SMED não muda, se colocarmos qualquer secretário, e ele souber tocar, as coisas vão andar porque lá tem uma equipe.

Cabe esclarecer que essa não foi a última mudança de secretário, ocorreu mais uma ainda no segundo semestre de 2012.

Quando questionado sobre o desempenho do IDEB na rede municipal informou que:

Tenho acompanhado o IDEB, infelizmente o nosso ainda está um pouco baixo, algumas escolas tem uma qualificação melhor, eu não sei porque, se é o próprio bairro, os bairros mais pobres tem dificuldades de alimentação também, e alimentação é muito importante, muitas crianças vão para a escola só para comer e tem um baixo índice de aproveitamento, isto é muito complexo para nós. Nosso município fez adesão ao PAR, e temos acompanhado, mas a uma certa distancia porque tem muitas coisas que eu deixo a cargo da secretaria, porque tenho pessoas que estão acompanhando este trabalho, e ele está trazendo uma qualidade melhor para a escola.

Essas respostas expressam um pouco a visão dos gestores públicos em relação à educação municipal, quando emerge de forma clara o jogo político-partidário como um elemento preponderante nas escolhas dos dirigentes públicos, ainda que essas comprometam o ensino municipal. As falas também demonstram o desconhecimento da realidade educacional municipal, do que as escolas necessitam, de quais são suas maiores dificuldades.

Pensando nessa realidade, recorde da visita à escola rural, aquela que não tem água potável, e em que as portas estavam todas cobertas com TNT, enfeitadas. Achei a ideia muito diferente e perguntei porque as portas estavam daquele jeito, e a diretora informou que:

“fazem muitos anos que a escola não é pintada e ai resolveram encapar as portas para tapar os buracos e fizeram uma decoração; as classes também são encapadas com TNT e plástico por cima...eu acho que o secretario de educação deveria ter um olhar diferenciado para as escolas rurais, que ele valorizasse ou desse atenção à diretora, que não tem como ir até a cidade, que gasta com carro, com telefone, e está sempre à disposição para saber o que é que tem que ser mudado.”

Uma situação que não é muito comentada na SMED é o fato de que duas escolas rurais possuem um calendário diferenciado: numa os alunos têm aula com turno integral nas segundas, quartas e sextas feiras e nos demais dias não há aula; na outra escola as aulas acontecem de 2ª a 5ª feira, no horário das 7:30 às 12:30 horas, e na 6ª feira é o dia de planejamento do professor. A justificativa para esse calendário diferenciado é o alto custo com o transporte escolar dos alunos. No entanto, com relação ao transporte escolar, as informações

prestadas pela técnica da SMED demonstram que o problema não é só uma questão de custos, mas também de interesses político-partidários:

Uma coisa que me preocupa é transporte escolar, a questão dos aportes financeiros, pois se eu sigo a legislação eu consigo me organizar administrativamente, mas aí eu gero um caos político, e uma questão social... Quando a SMED tentou estabelecer a matrícula dos alunos por zoneamento, muitos pais não aceitaram, matricularam seus filhos na escola que queriam e depois solicitavam transporte escolar, se a SMED negava o pedido, logo vinha um bilhete de vereador, ou até mesmo do prefeito solicitando a autorização da passagem para aquele aluno.

Na visita realizada numa escola urbana, também ouvi reivindicações da diretora quanto à manutenção da estrutura física da escola:

Temos vários problemas de estrutura física como janelas enferrujadas, goteiras; na semana passada, alagou o laboratório de informática, as telhas estão rachadas, o pessoal da prefeitura já viu isso, mas ainda não arrumaram. Nosso laboratório de informática do ProInfo já está um pouco sucateado e não está sendo atualizado...Eu acho que precisam ser feitas melhorias nas escolas, necessitamos de um ginásio coberto, tivemos promessa desse ginásio de vários anos...Nós recebemos uma verba do governo federal para acessibilidade, depositada desde o ano passado, e nós não conseguimos fazer nada porque estamos esperando pela arquiteta da prefeitura, que veio aqui, fez uma planta fora da nossa realidade, mostrei para ela que não tinha condições de fazer aquilo na nossa escola, aí nunca mais ela deu retorno... Neste ano, a gente sentiu muito a falta de material pedagógico, de material de limpeza. Para fazermos a faxina nas férias, tivemos que comprar material com o dinheiro do brechó e do bar.(Entrevista com diretora, em 03/08/2012)

A fim de confrontar as informações prestadas pelas diretoras e o que a SMED havia registrado no módulo do monitoramento do Simec, efetuei consulta no sistema e verifiquei que no primeiro semestre de 2009, a subação 4.1.5 - Adequar as instalações gerais para o ensino nas escolas da rede, conforme plano elaborado; consta a informação da SMED de que a subação está em andamento e foram feitas adequações e manutenção em todas as escolas da

rede, ficando as construções para 2010, devido a falta de recursos financeiros. Parece que essas informações não expressam a realidade dessas duas escolas em que a insatisfação das diretoras com a atuação do poder executivo municipal é evidente, e também é visível na escola rural a situação de precariedade.

Nesse contexto da educação municipal, em que os atores agem, definem estratégias, efetuam escolhas, emergem interesses de diversos matizes, em que o elemento político-partidário é muito presente e em que a SMED “sonha” com os recursos do MEC, foi elaborado o PAR, conforme trata a próxima seção.

5.2 O PAR DE “CAMPOS E MATAS

O PAR do município Campos e Matas referente ao período de 2008-2011, foi elaborado em novembro de 2007, com a participação de duas técnicas do MEC, técnicos da SMED, a secretária de educação, alguns diretores de escolas e pesquisadores do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação/FACED/UFRGS. Naquele momento iniciava a implantação do Plano de Metas nos municípios do Rio Grande do Sul, com a elaboração do diagnóstico da situação educacional local e posterior elaboração do PAR.

Em atendimento às normas que norteavam a elaboração do PAR 2008-2011, o município, através do Decreto nº 157/2007, de 06/11/2007, criou o comitê de acompanhamento do Plano de Metas/PAR. Para a elaboração do PAR 2011-2014 foi criado novo comitê, através da portaria nº 457/2011.

Cabe lembrar que esse município, em novembro/2007, sediou a capacitação dos técnicos da UFRGS e da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul que iriam trabalhar no apoio aos demais municípios na implantação do PAR, conforme já referido no capítulo I. Portanto, pressupõe-se que foi um trabalho construído coletivamente, com a participação das pessoas envolvidas com a educação municipal, uma vez que essa era uma das diretrizes da política.

Nesse município, foi designada uma servidora da SMED para ser a responsável pelos assuntos do PAR, e esta permaneceu até o ano de 2012.

A seguir apresento o quadro síntese da pontuação por dimensão do PAR 2008-2011 do município de Campos e Matas, isto é, o resultado do diagnóstico da educação municipal que consistiu na pontuação atribuída aos 52 indicadores, distribuídos nas quatro dimensões do PAR. Desses 52 indicadores, 38 tiveram pontuação 1 e 2, isto é, 73,08% dos indicadores foram classificados como situação crítica.

Quadro 5.6 Síntese da Dimensão do PAR 2008-2011 do município Campos e Matas

Dimensão	Pontuação				
	4	3	2	1	n/a
1.Gestão Educacional	1	6	8	5	0
2.Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	2	2	1	5	0
3.Práticas Pedagógicas e Avaliação	1	2	2	3	0
4.Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	0	12	2	0
Total:	4	10	23	15	0
	n/a: Não se aplica				

Fonte: MEC, acessado em 21/05/2012

O quadro demonstra que a pontuação 1 e 2 atingiu todas as dimensões: a dimensão da Gestão Educacional totalizou 13 indicadores com pontuação 2 e 1; a dimensão da Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar totalizou 6 indicadores com essa pontuação; a dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação totalizou 5 indicadores e a dimensão da Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos totalizou 14 itens, sendo as dimensões da gestão educacional e da infra-estrutura física e recursos pedagógicos as que obtiveram pontuação crítica numa quantidade maior de indicadores, contudo, há que se considerar também que essas dimensões contemplam muitos indicadores. A partir dessa pontuação o sistema gerou ações imediatas para serem analisadas e selecionadas pelo município na elaboração do PAR⁵⁴.

O PAR elaborado pelo município totalizou 42 ações e 120 subações distribuídas nas quatro dimensões, conforme quadro a seguir. Pode-se dizer que se trata de um PAR grande considerando o número de ações e subações selecionadas.

⁵⁴Vide descrição mais detalhada das fases do PAR em Mafassoli (2011).

Quadro 5.7. Distribuição das ações e subações por dimensão do PAR e por forma de execução – município de Campos e Matas

Dimensão 1 – Gestão Educacional			
Ação	17		
Subação	24	Prefeitura Municipal	MEC
		19	5
Dimensão 2- Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
Ação	6		
Subação	22	Prefeitura Municipal	MEC
		5	17
Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação			
Ação	5		
Subação	13	Prefeitura Municipal	MEC
		7	6
Dimensão 4 – Infra-estrutura e Recursos Pedagógicos			
Ação	14		
Subação	61	Prefeitura Municipal	MEC
		32	29
Total de Ações	42		
Total de Subação	120		

Das 120 subações registradas pelo município, 63 têm como forma de execução a Prefeitura Municipal, ou seja, são de responsabilidade do município, e 57 subações são de responsabilidade do MEC (assistência técnica e/ou financeira), portanto há um equilíbrio entre ambas. Contudo, se a análise abranger cada uma das dimensões, de forma isolada, a situação se modifica: na dimensão da gestão educacional o número de subações sob a responsabilidade do município é maior; na dimensão da formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, o número de subações sob a responsabilidade do MEC é maior; na dimensão das práticas pedagógicas e avaliação a forma de execução está equilibrada, e na dimensão da infraestrutura física e dos recursos pedagógicos pode-se considerar que também existe um equilíbrio, pois a diferença entre uma e outra responsabilidade é de apenas 3.

Após a sua elaboração, o PAR foi transmitido *online* para o FNDE/MEC, que efetuou a análise técnica com base no guia prático de ações. Essa análise teve como objetivos: uma checagem geral das informações; verificação do preenchimento dos cronogramas de execução e da existência de duplicidade de subações; se as subações foram distribuídas ao longo dos quatro anos, enfim, foi realizada uma adequação considerando as informações do município, os dados do INEP e a disponibilidade do MEC para o atendimento das subações. A partir desses dados foi emitido um termo de cooperação técnica entre o MEC e o município de

Campos e Matas. Este termo de cooperação técnica gerou as ações de assistência técnica, a seguir elencadas:

Assistência Técnica do MEC ao Município Campos e Matas

1. Gestão Educacional

1. Capacitar 6 servidor(es) da SME, para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
2. Disponibilizar 1 kit(s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit informativo).
3. Capacitar 6 servidor(es) da SME na metodologia de planejamento da escola pelo Programa PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.
4. Disponibilizar recursos financeiros para 5 unidade(s) escolar(es), para aplicação em projetos decorrentes do PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.

2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

1. Capacitar 20 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Matemática e Língua Portuguesa, pelo (S) Gestar I - Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar.
2. Qualificar 11 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Gestão Escolar).
3. Capacitar 4 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Ciências Humanas e Sociais, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Ciências Humanas e Sociais para Professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental.
4. Capacitar 10 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em opções metodológicas para o processo de alfabetização, pelo Praler - Programa de Apoio à Leitura e à Escrita .
5. Capacitar 15 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de especialização em Alfabetização e Letramento, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Alfabetização e Letramento para Anos Iniciais do Ensino Fundamental.
6. Capacitar 1 professor(es) cursista(s) em curso de especialização, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Especialização - Professores Educação Infantil .
7. Qualificar 22 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Alimentação Escolar).
8. Capacitar 8 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Alfabetização e Linguagem, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Alfabetização e Linguagem para Anos Finais do Ensino Fundamental.
9. Capacitar 5 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Artes e Educação Física, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Especialização na Área de Artes e Educação Física.
10. Capacitar 8 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Educação Matemática e Científica, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Especialização - Educação Matemática e Científica.
11. Qualificar 11 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Multimeios Didáticos).
12. Disponibilizar 10 kit(s) de material para suporte ao processo didático de implantação da Lei 10.639/03, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.

13. Qualificar 11 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Meio Ambiente e Manutenção e Infra-estrutura Escolar) .

14. Capacitar 10 professor(es) cursista(s) em História e Cultura Afro-brasileira e Africana, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.

15. Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores em temas da diversidade, pela SECAD - Direitos Humanos. Capacitar 16 professor(es) cursista(s) em curso presencial, pela SEESP - Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

1. Capacitar 11 professor(es) cursista(s) em curso de formação continuada, nas áreas de currículo e avaliação, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Currículo e Avaliação .

2. Atender 320 aluno(s) do ensino fundamental, em programa específico de correção de fluxo escolar, por meio de tecnologia pré-qualificada no Guia de Tecnologias Educacionais - Programa de Correção de Fluxo Escolar

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

1. Disponibilizar 1 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

2. Capacitar 4 professor(es) cursista(s) para utilização do material das salas de vídeo, pelo Programa de Formação Continuada Mídias na Educação (formação continuada para o uso pedagógico das tecnologias da informação e da comunicação).

3. Capacitar 4 servidor(es) da SME para utilização da metodologia do LSE - Levantamento da Situação Escolar .

4. Garantir para 11 unidade(s) escolar(es) fornecimento de água potável, até 2011, pelo Programa de Fornecimento de Água para Unidades Escolares - MEC e MS/Funasa.

Implantar em 5 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. Implantar em 9 unidade(s) escolar(es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac.

5. Disponibilizar 11 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), para incentivar a implementação de atividades no contraturno, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit de materiais didáticos).

6. Implantar em 9 unidade(s) escolar(es) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

7. Disponibilizar 24 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), pelo Kit Pedagógico - SEB.

8. Garantir para 11 unidade(s) escolar(es) fornecimento de energia elétrica, até 2011, pelo Programa Luz para Todos - MEC e MME .

9. Realizar juntamente com a SME a adequação de 5 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.

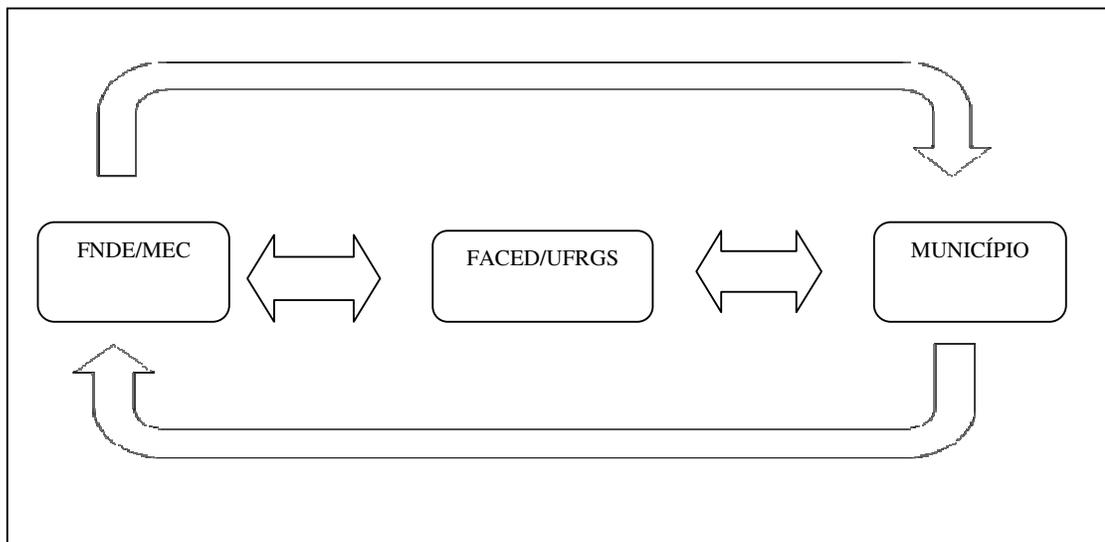
10. Disponibilizar recursos para 9 unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo.

Cabe lembrar que o PAR compreende estas ações de assistência técnica do MEC/FNDE e as ações de responsabilidade do município. As ações de assistência financeira são incluídas nos termos de convênios, como a construção da escola de educação infantil ou a aquisição do ônibus para o transporte escolar.

Durante a pesquisa foi possível observar uma mudança na relação entre o município, o FNDE/MEC e a equipe do projeto de extensão da FACED/UFRGS. Com a implantação do

PAR, a equipe da FAGED/UFRGS passou a desempenhar um importante papel de mediação entre o município e o FNDE/MEC e entre este e o município, ou seja, criou-se um canal de comunicação mais intenso entre todas essas instituições, emergindo relações institucionais mais próximas e diretas, conforme demonstrado na figura 1.

Figura 5. 1- Relações institucionais na implementação do PAR nos municípios do Rio Grande do Sul



Essas novas relações sugerem um novo paradigma nas relações institucionais, em que emerge o diálogo mais direto e intenso, uma maior democratização das informações, e isso ficou claro nas entrevistas:

- [...]foi gritante a mudança, tanto que os técnicos chegavam para fazer a assistência técnica e tinha um evento na cidade, que jamais eles imaginavam que um representante do MEC chegaria nos municípios mais longínquos de qualquer estado. O MEC estava no município[...] (Entrevista c/coordenação estadual, em 14/06/2012)
- ... eu acho que hoje a União ouve bem mais os municípios, do jeito que a gente tem padronizado o atendimento, a gente consegue saber outras necessidades, [...] consegue descobrir que problemas maiores são relatados pelo município, então a gente tem como concentrar esforços, tem como direcionar a política conforme um critério maior. (Entrevista coordenação do PAR/FNDE, em 30/06/2012)
- [...]Com o PAR eu vejo que o município tem uma outra porta de entrada no MEC, é uma porta mais ampla, e é para todos, tem uma outra forma de se relacionar com o MEC[...] Entrevista c/Consultora do FNDE, em 30/06/2012

- *Eu acho que o PAR veio simplificar a burocracia porque no processo anterior, de convênios, por exemplo, era processo físico, documento, papel, e aí protocola dali, protocola daqui, e faz uma diligência, o município não recebe a diligencia, o papel não chega, e muitas ações deixaram de ser atendidas por conta deste tramite de papel, hoje tudo é feito via sistema, não vem mais papel para nós, vem toda a documentação dentro do sistema. Entrevista c/funcionária do FNDE, em 28/06/2012*

Considero essa mudança nas relações institucionais como um grande avanço para a educação pública municipal, uma vez que tanto a secretaria municipal de educação, como os conselhos e escolas passam a ter acesso a todos os programas do MEC, e este, por sua vez, tem a possibilidade de conhecer melhor a realidade educacional dos municípios e dessa foram atendê-los de forma mais qualificada e eficiente.

5.2.1 Ações/Subações do Par Implementadas

Nesta seção, que trata das ações/subações implementadas, farei sempre referência à SMED como ator principal na implementação do PAR, uma vez que a servidora designada como responsável pelo PAR era uma técnica dessa secretaria e estava sempre a frente desse trabalho, além de possuir informações privilegiadas, pois toda a documentação do PAR estava guardada no seu armário no local de trabalho. Essa situação era vista por alguns colegas como “centralizadora” conforme se verifica na suas falas:

- *O PAR ficou centralizado na SMED e numa única pessoa, embora ela seja muito dedicada e eficiente, procurando trazer programas do MEC para o município. (Membro da equipe local do PAR)*
- *A servidora tal, supervisora, é a responsável pelo PAR na secretaria, que também cuida de todos os projetos e da parte legislativa educacional. (Secretário Municipal de Educação)*
- *Sempre tivemos o nosso nome como participantes do PAR, mas as ações foram executadas por uma ou duas pessoas da SMED, são centralizadas, não tivemos nenhuma reunião de acompanhamento ou avaliação[...] a fulana de tal centraliza todas as ações do PAR. (Presidente do CME)*
- *No PAR do município fui colocada como representante dos pais, porque minha filha estudava na rede municipal, participei de apenas uma reunião [...] eu sei*

que quem coordena isso tudo é a fulana de tal da SMED

- *De lá para cá não participei mais porque minha filha foi estudar na rede estadual. (Diretora da Biblioteca Pública Municipal)*

Conforme documento arquivado na SMED, elaborado pela responsável do PAR, as ações/subações do PAR implementadas ou em andamento no município até o ano de 2010 foram:

- Implantar Conselhos Escolares em todas as escolas da rede.
- Reavaliar o PPP das Escolas da Rede.
- Rever critérios para eleição de Diretores. (Lei própria)
- Aprovar e implantar o Plano de Carreira do Magistério Municipal.
- Avaliar a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos e adequar estruturas pedagógicas e físicas.
- Reavaliar levantamento das necessidades de cada escola quanto a profissionais e implantação de projetos.
- Reorganizar e agilizar as substituições de professores nas escolas.
- Implantar Conselho do FUNDEB.
- Fazer cumprir a Lei Afro – 10.639/03.
- Elaborar projeto de incentivo à leitura para aluno e professor.
- Rever sistema de avaliação.
- Dar continuidade ao registro rigoroso de frequência escolar.
- Construir e/ ou reestruturar quadras nas escolas.
- Adequar as escolas para viabilizar a acessibilidade.
- Instalar Internet nas escolas da rede. (falta Escola X).
- Equipar as escolas com materiais esportivos adequados a cada faixa etária e obedecendo a diversidade.

Após esta data não localizei nenhum outro tipo de acompanhamento do PAR.

Com base nessas informações que foram disponibilizados pela SMED, nos registros do módulo do monitoramento, nas entrevistas e observações realizadas, foi possível verificar de forma mais geral a implementação de algumas subações do PAR.

Na dimensão 1 – Gestão Educacional, constatou-se que foram implantados: conselhos escolares em algumas escolas; o novo plano de carreira do magistério municipal, a lei de eleição para diretores de escola; o conselho do Fundeb; o projeto de leitura; o PDE-Escola; e

dois servidores da SMED realizaram, no segundo semestre de 2008, a fase 1 do curso para conselheiros escolares, através da UNB.

Das subações referentes à dimensão 2 – Formação dos professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, que eram de responsabilidade do MEC, as diretoras entrevistadas afirmaram que ocorreram os cursos do Programa Escola Ativa, do Pró-letramento e do Gestar II.

Em complementação a essas informações, a responsável pelo PAR falou que os cursos de formação realizados através do PAR foram: Pró-letramento; Gestar II – Língua Portuguesa e Matemática; Escola de Gestores; Formação pela Escola; Escola Ativa e Mídias na Educação, contudo estas informações não estão incluídas no levantamento da SMED.

Na dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação, foi possível identificar que o município adotou medidas próprias para correção de fluxo escolar com duas turmas de alfabetização, tendo em vista que as tecnologias de correção de fluxo certificadas pelo MEC e integrantes do Guia de Tecnologias Educacionais – como os dos instituto Alfa e Beto e Airton Sena – não atendiam plenamente as necessidades da rede municipal.

Já na dimensão 4 - Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos, foi possível identificar que todas as escolas estão equipadas com computador, mas nem todas tem acesso à internet, não foram realizadas obras como construção de quadras esportivas, de cozinhas, bibliotecas e laboratórios de ciências. A obra da escola de educação infantil do Programa Proinfância, na data dessa pesquisa ainda não tinha saído “do papel”, ou seja, os procedimentos que envolvem esta obra não haviam iniciado na prática, o terreno estava lá esperando a construção do prédio, embora conste, nos registros oficiais do governo federal, que a transferência do recurso para a construção tenha ocorrido ainda em 2011.

Foram implantadas salas de recursos multifuncionais em algumas escolas e também realizadas obras de acessibilidade.

A capacitação dos servidores, um da SMED e outro da secretaria de obras, para utilização da metodologia do Levantamento da Situação Escolar (LSE), foi realizada, o município fez o seu levantamento, no entanto este programa não teve continuidade devido a problemas técnicos ocorridos no FNDE para a implantação do sistema de registro dos dados e geração de relatórios analíticos.⁵⁵

⁵⁵ Cabe observar que o LSE é um levantamento extremamente detalhado das condições físicas, estruturais e administrativas das escolas. O fato de que a Prefeitura tenha realizado o levantamento nas escolas municipais é bastante positivo, pois revela o interesse pelo uso da tecnologia como instrumento de planejamento, assim como pela assistência do MEC para reformas e obras nas escolas, uma vez que foi divulgado que a realização do LSE seria requisito para acessar recursos para reformas e construção de escolas. Até hoje muitos dirigentes municipais expressam sua decepção com a ineficiência do MEC e do FNDE no que concerne ao LSE.

A fim de complementar as informações sobre as subações do PAR, foi efetuada consulta ao arquivo do banco de dados da pesquisa realizada por grupo de pesquisadores da FACED/UFRGS sobre a Implementação de planos de ações articuladas municipais⁵⁶. Dessa forma, consegui obter algumas informações sobre o monitoramento do PAR do município, as quais foram complementadas por pesquisa realizada no Simec. Através dessas pesquisas foi possível obter informações sobre o monitoramento das subações do PAR de Campos e Matas referente ao período do primeiro semestre de 2008(2008/1) ao segundo semestre de 2011(2011/2). Cabe esclarecer que o cronograma de execução das subações do PAR está distribuído por semestre. Neste município o monitoramento do PAR 2008-2011 foi totalmente preenchido e, dessa forma, pode-se ter uma visão geral do andamento das subações do PAR municipal.

O módulo do monitoramento do PAR admite o registro das subações para as seguintes situações: Não iniciada; Em andamento; Concluída; Suspensa e Cancelada. O quadro 5.8 apresenta o estado de execução das subações do PAR do município de Campos e Matas no período de 2008 a 2011, conforme consulta realizada no Simec em junho de 2012.

Quadro 5.8. Estado da Execução das subações do PAR, por semestre – Município de Campos e Matas – 2008-2011

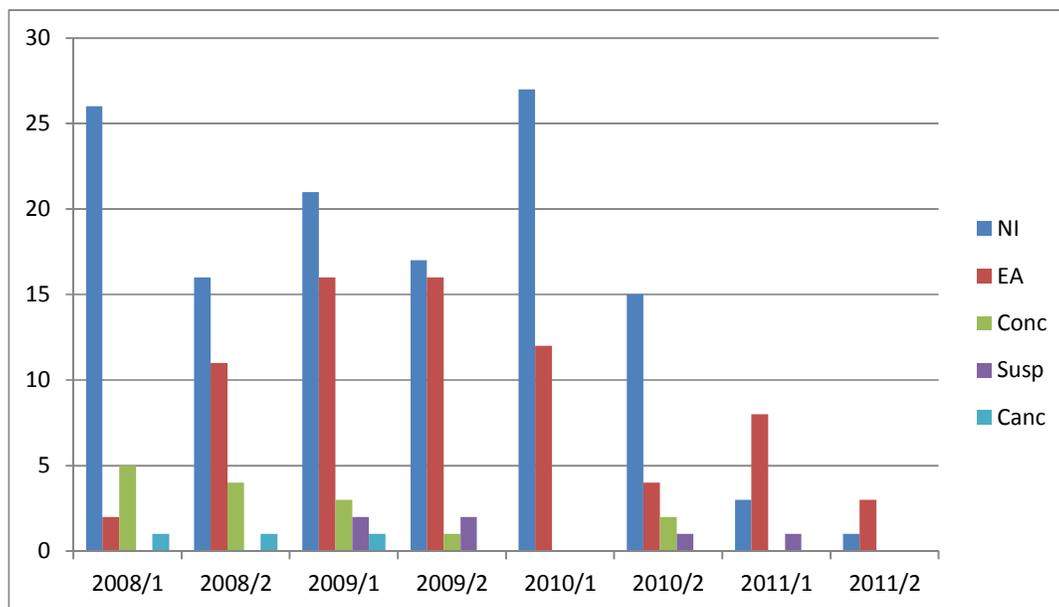
Estado de Execução	2008/1	2008/2	2009/1	2009/2	2010/1	2010/2	2011/1	2011/2
Não iniciada	26	16	21	17	27	15	3	1
Em andamento	2	11	16	16	12	4	8	3
Concluída	5	4	3	1	----	2	----	----
Suspensa	----	----	2	2	----	1	1	----
Cancelada	1	1	1	----	----	----	----	----

Fonte: Simec, módulo de monitoramento do PAR

Com o objetivo de dar maior visibilidade aos resultados apurados no levantamento das subações foi elaborado o gráfico 1.

⁵⁶Esta pesquisa resultou no livro *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros* (2012), organizado por Nalú Farenzena. Integrei o grupo de pesquisadores que se dedicou ao estudo de municípios do Rio Grande do Sul e, junto com os colegas Neusa Chaves Batista (coordenadora do grupo RS), Elena Maria Billig Mello, Daniela Borba Burgie e Isabel Letícia de Medeiros, escrevemos o capítulo do livro intitulado *Implementação do plano de Ações articuladas em municípios do Rio Grande do Sul*.

Gráfico 5 1- Estado da Execução das subações do PAR, por semestre –Município de Campos e Matas – 2008-2011



Legenda: NI – Não iniciada; EA – Em andamento; Conc – Concluído; Susp – Suspensão; Canc – Cancelado.

Esclareço que o levantamento foi efetuado manualmente, verificando semestre a semestre os estados de execução das subações em cada uma das dimensões do PAR. A partir dos dados coletados, expressos no quadro 5.8 e no gráfico 1, pode-se observar que no primeiro semestre de 2008 existiam muitas subações não iniciadas, era o início de uma nova proposta de trabalho, as dúvidas estavam presentes em todas as instâncias (municípios, FNDE/MEC, FAGED/UFRGS, SEDUC). No entanto, esta situação volta a se repetir em 2009/1 e 2010/1, conforme se observa no quadro 5.8, sendo que o maior número de ações não iniciadas estão na dimensão 2 – Formação dos professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar.

No período que vai do segundo semestre de 2008 ao primeiro semestre de 2010 começam a surgir mais subações em andamento, num movimento crescente e nos semestres seguintes (2010/2 a 2011/2) o número de subações em andamento decaem consideravelmente, mas não aumenta o número o número de subações concluídas, o que remete à ocorrência de uma grande lacuna no preenchimento do monitoramento. É provável que, em 2011, quando iniciou o período de elaboração do PAR 2011-2014, a equipe local tenha secundarizado o preenchimento do módulo de monitoramento do PAR no Simec.

O próximo quadro apresenta de forma detalhada, por dimensão do PAR, o estado de execução das subações em cada semestre desde 2008 a 2011, possibilitando reflexões mais aprofundadas.

Quadro 5.9- Estado da Execução das subações do PAR, por dimensão e semestre – Município de Campos e Matas – 2008-2011

Estado da Execução		2008/1	2008/2	2009/1	2009/2	2010/1	2010/2	2011/1	2011/2
Não Iniciada	D1	6	3	4	4	5	4	----	----
	D2	10	8	11	12	15	8	1	1
	D3	2	2	1	1	1	1	----	----
	D4	8	3	5	----	6	2	2	----
Em Andamento	D1	1	5	3	3	3	2	2	2
	D2	1	2	2	1	1	1	2	2
	D3	----	----	4	4	4	----	----	1
	D4	----	4	7	8	4	1	4	----
Concluída	D1	3	2	2	1	----	2	----	----
	D2	2	2	1	----	----	1	1	----
	D3	----	----	----	----	----	1	----	----
	D4	----	1	1	4	----	5	1	1
Suspensa	D1	----	----	1	1	----	----	----	----
	D2	----	----	----	----	----	----	----	----
	D3	----	----	----	----	----	1	----	1
	D4	----	----	1	1	----	----	----	----
Cancelada	D1	----	----	----	----	----	----	----	----
	D2	----	----	----	----	----	----	----	----
	D3	----	----	----	----	----	----	----	----
	D4	1	1	1	----	----	----	----	----

Nesse quadro detalhado é possível perceber que a dimensão da formação inicial e continuada dos professores e profissionais de serviço e apoio escolar é a que tem o maior número de subações não iniciadas, e a justificativa registrada pela SMED no módulo do monitoramento foi a falta de atendimento por parte do MEC, ou seja, eram subações de responsabilidade técnica do MEC.

A dimensão da gestão educacional e da infra-estrutura física e recursos didáticos são as que possuem maior número de ações em andamento e também as que possuem mais subações concluídas. Essas duas dimensões possuem o maior número de subações no PAR.

Na continuidade da análise das informações do monitoramento das subações, achei pertinente investigar as justificativas utilizadas pela SMED para a suspensão e cancelamento das subações e também levei em consideração as observações realizadas durante a pesquisa.

Uma das subações suspensas no primeiro e segundo semestre de 2009 foi a do indicador 4.1.7 – Garantir o fornecimento de água potável para todas as escolas da rede; a SMED justificou essa suspensão informando que: O município não necessita desta subação. Ocorre que na visita realizada na escola rural constatei que não existia água potável na escola conforme relatou a diretora da escola rural:

Agora nós estamos numa situação difícil, porque a nossa água vinha de um olho d'água que secou totalmente. Então, o caminhão da água abastece a escola e muitas famílias das redondezas porque aqui não tem água, já foi feito um abaixo assinado para a prefeitura tomar providencias. [...] sempre tivemos dificuldades com a água na escola, desde muitos anos, porque no início não tínhamos essa nascente, agente buscava água na propriedade da professora que era depositada num reservatório feito de cimento, aí a EMATER esteve na escola e avisou que não dava para usar aquela água. Entrevista em 03/08/2012.

Pode-se dizer que a suspensão desta subação deixou de atender uma necessidade urgente daquela escola rural, cuja situação “falta de água potável” talvez não fosse de conhecimento das pessoas que elaboraram o PAR.

E a outra subação suspensa no primeiro semestre de 2009 refere-se ao indicador 1.3.3 - 2 – Promover a inclusão, no PP da escola, de projetos que garantam a utilização do espaço escolar pela comunidade. Contudo, esta subação foi reativada no primeiro semestre de 2011 com a seguinte justificativa da SMED: Atualização e estruturação das Propostas pedagógicas inserindo novos projetos de integração com a comunidade escolar.

Neste caso pode-se inferir que houve um avanço no sentido da SMED rever a subação cancelada com a propositura de um projeto de utilização do espaço escolar pela comunidade.

A segunda subação suspensa no segundo semestre de 2009 refere-se ao indicador 4.1.7 - 4 – Garantir o fornecimento de energia elétrica para todas as escolas da rede, em que a SMED assim justificou: Subação inadequada a realidade do município, todas as escolas da rede possuem energia elétrica.

No segundo semestre de 2010 e no primeiro semestre de 2011 foi suspensa a subação do indicador - 3.2.4 - 3 – Desenvolver atividades para reverter a situação de fracasso escolar por meio de programa de correção de fluxo escolar, – cuja justificativa apresentada pela SMED foi: Programa disponibilizado atendeu parte da demanda, porém os alunos que

apresentavam dificuldades de aprendizagem, encaixando-se no perfil de correção de fluxo, não foram atendidos em sua totalidade devido a exigências do próprio programa adotado visto que os alunos fora da faixa etária na turma apresentam outros comprometimentos ou são PNE [portador de necessidades especiais] não puderam ser atendidos.

Cabe esclarecer que essa subação foi implementada pelo município em 2009 conforme consta no Simec: "Duas turmas de alfabetização. Professores foram capacitados, porém o MEC não disponibilizou material da Tecnologia a ser adotada. A Secretaria de Educação providenciou capacitação em serviço, apoio técnico e materiais pedagógicos E no ano de 2010 consta que: Cinco turmas iniciarão os trabalhos na metodologia do Instituto Ayrton Senna (Se Liga e Acelera). Professores foram capacitados, porém o instituto ainda não disponibilizou material da Tecnologia a ser adotada. A Secretaria de Educação providenciou capacitação em serviço, apoio técnico e materiais pedagógicos às escolas e professores.

Cabe ressaltar aqui a atitude coerente da SMED quando suspendeu a subação que estava em andamento que não atendia as necessidades da educação municipal e adotou metodologia própria para correção de fluxo.

A subação cancelada nos dois semestres de 2008 e no primeiro semestre de 2009 refere-se ao indicador 4.1.7 - 4 – Garantir o fornecimento de energia elétrica para todas as escolas da rede –, o qual foi registrado como suspenso no semestre seguinte, pois todas as escolas da rede possuem luz elétrica.

Um fato que não se pode desconsiderar é que o módulo do monitoramento do PAR no Simec foi disponibilizado para preenchimento somente em 2009, portanto muitos registros de períodos anteriores podem conter algumas falhas, como as situações de suspenso e cancelado. Naquela época fui designada para ir ao município orientar o preenchimento do módulo do monitoramento do PAR e os comentários da equipe do PAR eram de que:

[...] não acreditavam na política, a promessa “do santo” era grande, contudo afirmaram que era muito positiva a forma de participação das pessoas, pois desde o início todos os segmentos haviam sido convidados para participar desde 2007, naquela época foi uma correria imensa, mas todos colaboraram e agora com o monitoramento e as ações que estavam se desencadeando passaram a acreditar mais. (Relatório do monitoramento do município em 29 e 30/09/2009).

Dando prosseguimento no levantamento de dados do PAR municipal, foi efetuada consulta no Portal Transparência dos Recursos Federais, a fim de identificar os convênios

para repasse de recursos ao município na área educacional no período de 2007 a 2013 (período de vigência do primeiro PAR, até a data atual).

Quadro 5.10 – Transferências de recursos de assistência voluntária da União, no âmbito do PAR, à Prefeitura Municipal de Campos e Matas

Ano	Programa/Ação	Valor (em R\$)
2010	Caminho da Escola (aquisição de ônibus)	121.770,00
2011	Construção de escola, do Programa de Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Infantil (Proinfância)	651.26,86
2012	Infra estrutura para a educação básica	59.611,00
	Infra estrutura para a educação básica	20.678,40
	Infra estrutura para a educação básica	20.075,00

Fonte: Portal da Transparência dos Recursos Federais (CGU) e Consulta à Liberação de Recursos do FNDE⁵⁷

Nota1: quanto ao valor da transferência do Caminho da Escola em 2010, consta R\$ 121.770,00 no Portal da Transparência dos Recursos Federais e R\$ 132.000,00 no Portal Liberação de Recursos do FNDE; a opção foi pelo registro do Portal da CGU.

Nota 2: as transferências de 2010 e 2011 foram objeto de convênio e as transferências de 2012, já na vigência da medida provisória nº 562/12 (convertida na lei nº 12.695/12), não envolveram convênio.

Além das transferências registradas no Quadro 5.10, constam os seguintes registros de transferência no Portal da Transparência dos Recursos Federais: em 2002, convênio para aquisição de equipamentos destinados a oficinas pedagógicas, no valor de R\$ 5.990,40; convênio formação de professores, no valor de R\$ 7.599,81. Esses recursos são irrisórios se levarmos em conta aqueles que foram repassados após a vigência do PAR, portanto, houve avanços no repasse de recursos para a educação municipal, embora estes ainda não sejam suficientes para corrigir as necessidades educacionais da rede municipal de Campos e Matas.

Cabe lembrar que, de acordo com o art. 4º da Lei 12.695/12, não existe mais a necessidade da firmar convênios entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios para a transferência de recursos de apoio financeiro à execução do PAR. Segundo o caput deste artigo, "A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio

⁵⁷ Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br> e <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>, acessado em

financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato"⁵⁸.

Em alguns programas, como o da acessibilidade, ou do PDE Escola, o recurso é enviado diretamente para a escola contemplada, através do PDDE. Nesses casos, percebi que a secretaria de educação não possui nenhum registro ou relatório de acompanhamento desses programas. As informações prestadas eram sempre verbais, ou seja, da memória da responsável pelo PAR, portanto a pesquisa teve que ser baseada nos registros do FNDE, conforme quadro 5.11.

Quadro 5.11 – Recursos recebidos por escolas municipais, por modalidade do PDDE – rede municipal de Campos e Matas (2008-2013)

Ano/Modalidade do PDDE	Escola1	Escola 2	Escola 3	Escola 4	Escola 5
2008					
PDE Escola	31.000,00	16.000,00	-	16.000,00	-
Acessibilidade	-	-	14.00,00	-	-
2010					
PDE Escola	18.000,00	-	52.000,00	13.000,00	-
Acessibilidade	16.000,00	-	16.000,00	-	-
2011					
Educação Integral	35.565,60	37.790,50	27.987,60	34.259,60	29.045,92
PDE Escola	-	13.000,00	-	-	-
Acessibilidade	-	-	-	7.000,00	-
2012					
Acessibilidade	-	10.000,00	-	-	-
Educação Integral	-	-	23.466,00	-	-
2013					
Educação Integral	33.310,30	-	3.523,95	10.049,82	9.597,12
Atleta na Escola	-	-	-	1.744,00	-

Fonte: Consulta à Liberação de Recursos do FNDE – valores em reais.

Nota: constam apenas as modalidades do PDDE de assistência voluntária (não inclui a modalidade PDDE manutenção, prevista em lei)

⁵⁸O parágrafo 1º do artigo estabelece: "A transferência direta prevista no caput será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso, que deverá conter, no mínimo: I – identificação e delimitação das ações a serem financiadas; II – metas quantitativas; III – cronograma de execução físico-financeira; IV – previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas."

Os registros apontam que cinco escolas urbanas da rede municipal receberam recursos do FNDE para as modalidades do PDDE que podemos chamar de voluntárias, no período de 2008 a 2013, e as demais escolas não receberam esses recursos, dentre essas, duas escolas rurais. O Programa que parece ter ganhado força nas escolas é o Mais Educação (PDDE Educação Integral), adotado nas cinco escolas que constam no Quadro e que são as maiores da rede municipal.

5.3. ENCONTRO DE DADOS, INFORMAÇÕES E OBSERVAÇÕES – AVALIANDO A EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS E MATAS

Seria possível avaliar a efetividade da secretaria de educação na implementação de uma política nacional? Essa pergunta remeteu a muitas indagações e incertezas, contudo, no momento em que os dados, as informações colhidas nas entrevistas e as observações foram sendo cruzadas, começaram a surgir algumas categorias de análise que deram suporte para as análises realizadas.. Sendo que a primeira categoria, os referenciais normativos e cognitivos dos atores estão presentes em todas as demais categorias, uma vez que são os atores que dão sentido à política e a reinterpreta quando da sua implementação. Talvez outras categorias pudessem emergir, no entanto foi necessário fazer escolhas e decidi trabalhar com:

- os referenciais normativos e cognitivos dos atores envolvidos na implementação do Plano de Metas/PAR
- a organização burocrática, tanto no âmbito municipal quanto no âmbito federal - FNDE;
- a capacidade institucional da SMED na implementação do PAR;
- os jogos da política;
- a capacidade financeira de investimentos do município;
- o atendimento do MEC/FNDE às ações de sua responsabilidade;
- a consultoria prestada pelo FNDE

5.3.1- Os referenciais normativos e cognitivos dos atores envolvidos na implementação do Plano de Metas/PAR

Os referenciais normativos e cognitivos dos atores estão presentes nesse fazer da política em que visões de mundo, valores, afloram nas falas, nas escolhas do que fazer ou não fazer.

Os gestores públicos de Campos e Matas, ainda que reclamem da postura da população, continuam desenvolvendo ações que reforçam a ideia de que a prefeitura tudo deve prover, ou seja, continuam com ações de caráter assistencialista, sempre prestando “favores” à população, ou como no transporte escolar, utilizando critérios eleitoreiros. O poder legislativo coaduna com essas estratégias do poder executivo, como no caso do acesso à internet na câmara de vereadores, sem um projeto específico. “Todos são muito bonzinhos”, quem paga a conta?

Analisando as respostas dos entrevistados, observa-se que o critério para a escolha do secretário estava vinculado a critérios político-partidários, isto é, era uma das formas de garantir a reeleição do prefeito em exercício, conforme os acordos que fazia ao longo do seu mandato.

Quando perguntado quais eram os critérios para a escolha do secretário de educação, o Sr. Prefeito respondeu que:

O cargo de secretário de educação é ocupado por Cargo em Comissão, já foi ocupado por funcionário do quadro [...] a escolha do secretário de educação está sujeita a questões político-partidárias, em função de compromissos assumidos, definidos em palanque, em projetos de governo. [] nessa administração ocorreram quatro secretários, e agora, o atual é indicação do PTB, mas as indicações sempre ocorreram com pessoas da área da educação, se não fosse isso não colocaríamos. (Entrevista com prefeito em 21/03/2012)

Ou seja, pode-se depreender, da fala do Prefeito, que existe certa conciliação entre dois critérios: o político-partidário e a identificação do/a secretário/a com o setor educacional. Entretanto, a ocorrência de nomeação de "quatro secretários" indica, pela instabilidade, a predominância do primeiro critério. A afirmação do prefeito de que a troca constante do secretário de educação dá-se por motivos político-partidários, coligações, compromissos assumidos, também é citada por mais sete pessoas entrevistadas no município, portanto esse

referencial tem norteado a escolha do gestor da educação municipal nos últimos anos. Tudo gira em torno das eleições e ocupação de cargos, como afirma a presidente do CME:

Aqui no município não conseguimos articular as ações entre os órgãos da educação, por exemplo, o conselho tutelar é um trampolim para as próximas eleições, o número de votos que tu conseguir no conselho tutelar já vai servir de espelho para se candidatar ou não a vereador.

Esses valores, visões de mundo, fazem parte da identidade coletiva⁵⁹ dos gestores públicos desse município, repercutindo na educação da rede municipal que também é afetada por esses referenciais.

A fala do prefeito demonstra bem o que ele pensa sobre a educação em Campos e Matas:

A educação do município é hoje um processo complexo porque nós temos muitas barreiras pelo processo da cultura do nosso município, são “brasileiros, pelo duro”, não tem aqui nenhuma etnia de italiano, alemão, são pessoas difíceis, e nós viemos de uma escola, de uma empresa que dava tudo para os trabalhadores, dava alimento, luz, residência, água, essa cultura veio vindo e a população acha que tudo a prefeitura tem que dar, então nós estamos conseguindo mudar essa cultura, a educação vem de berço, hoje temos alunos que com 14, 15 anos já está cursando o EM.

Os argumentos usados pelo gestor têm, no mínimo, um caráter preconceituoso e desqualificam o povo desse município, como se os problemas da educação municipal possam ser atribuídos à etnia e pudessem ser resolvidos com a mudança de comportamento da população.

Cabe ressaltar que os representantes na área educacional responderam ao chamado da SMED para a elaboração do PAR em 2007, toda a equipe local participou do processo, uma vez que a constituição de uma equipe com representantes de vários segmentos era condição indispensável para esse trabalho, como o município recebeu assistência técnica do MEC, esse pré-requisito foi cumprido. No entanto, com o passar do tempo não houve mais essa participação e, apenas nos momentos em que o MEC se fazia presente através de seus

⁵⁹Vide Muller 2002.

consultores, a equipe local e aqueles membros do comitê que também faziam parte da equipe local participavam das reuniões.

Nenhuma outra reunião do comitê de acompanhamento do PAR aconteceu, as que ocorreram foram motivadas pelo trabalho dos atores externos ao município. Portanto, o referencial de participação efetiva nas decisões da gestão da educação municipal no município de Campos e Matas necessita ser construído, ainda que os gestores públicos não acreditem nessa possibilidade.

Quando falo de participação efetiva estou me referindo àquela participação como *empowerment*, que Souza (2002, p. 12) define como a situação em que pessoas ou grupos anteriormente excluídos do processo decisório tomam consciência da sua exclusão e, como resultado, passam a participar do jogo político como forma de modificar sua condição política e social.

Tendo em vista toda a mobilização que o PAR carrega no seu bojo, a SMED poderia tê-lo utilizado como uma das estratégias para fomentar essa construção, isto é, se a gestão democrática da educação municipal fosse uma prioridade da gestão municipal.

Já a relação que se estabeleceu entre o município e o MEC por ocasião do PAR, provocou mudanças significativas no comportamento dos atores municipais e do MEC, que passaram a ter um diálogo mais direto, possibilitando avanços na gestão da educação municipal, a qual passou a ter acesso aos programas do MEC com mais facilidade, e o MEC por sua vez, se aproximou do município.

Dessa forma, novos referenciais vão sendo incorporados pelos atores na gestão pública municipal e no FNDE, são os efeitos do processo de aprendizagem que as políticas públicas possibilitam, mesmo com a existência de valores enraizados e ambíguos nessas instituições, como os já referendados neste trabalho.

Os atores envolvidos com a implementação do PAR no âmbito do FNDE e da vice-coordenação do projeto de extensão da UFRGS, percebem o PAR como um instrumento que tem muitas ações/subações que podem auxiliar o planejamento e a organização da educação municipal, ao passo que, no âmbito municipal, ele é considerado como uma forma de conseguir mais recursos do MEC. De acordo com a consultora do FNDE entrevistada:

os municípios entendem o PAR como uma forma de Assistência Financeira, eles querem a dimensão 4. Eu acho que a equipe gestora do PAR no MEC e FNDE deveria pensar uma forma de não dar tanta valorização para isso também... tem

muitos que têm interesse só no que aparece, que pode mostrar, como ônibus, escola. Entrevista em 30/06/2012.

Tanto os atores entrevistados no FNDE quanto a vice coordenação do projeto de extensão da UFRGS afirmam que, antes do PAR, os convênios eram realizados como num balcão de negócios (disputa por recursos, utilização de lobistas: deputados, outras pessoas com trânsito no FNDE, no MEC e no Congresso Nacional). Com a implantação do PAR, os critérios para a distribuição dos recursos ficaram mais definidos e a transparência na sua aplicação ficou mais evidente. Como afirma a consultora do FNDE entrevistada:

Com o PAR o município passou a ter uma outra porta de entrada no MEC, é uma porta mais ampla, e é para todos, tem uma outra forma de se relacionar com o MEC. É claro que ainda têm municípios que preferem se relacionar de uma forma mais tradicional, de uma forma já ultrapassada, digamos, que é via lobistas, consultorias, mas o FNDE não aconselha essa forma.

Essa mudança de paradigmas é lenta e cada vez que um município é contemplado com assistência técnica ou financeira do FNDE via PAR, o plano passa a ter um caráter de maior credibilidade, os municípios começaram a se dar conta de que se eles não fizessem o PAR não receberiam os recursos voluntários da União e que não necessitam mais utilizar o serviço de lobistas, políticos, etc. para serem atendidos.

5.3.2 A Organização Burocrática nos Âmbitos Municipal e Federal

As instituições públicas em todos os níveis no Brasil – federal, estadual e municipal –, de modo geral possuem uma organização burocrática pautada em relações de poder, embora existam atribuições previamente definidas e procedimentos formais, padronizados e rotineiros. Todos esses elementos influenciam nas políticas públicas, principalmente, na fase da sua implementação, quando são mobilizados os atores em várias instâncias, como é o caso do PAR.

Os caminhos do PAR 2008-2011 até a efetivação das ações/subações nos municípios, envolveram várias fases, em que a burocracia estava presente, contudo, na hora do município “fazer acontecer” é que surgiram os maiores obstáculos, como o atendimento dos pré-

requisitos (documentação, prazos, etc) para a celebração do convênio do programa Proinfância; a formalização das inscrições para a formação dos professores na Plataforma Freire; as novas rotinas na comunicação, que passaram a ser *online*; e a própria operacionalização do Simec.

O PAR é uma política de grande abrangência, constituído de várias ações que se desdobram em inúmeras subações, exigindo também um grande e qualificado aparato burocrático do FNDE. Essa instituição não se encontrava suficientemente estruturada para dar conta da demanda gerada pela política que foi se tornando cada vez mais abrangente:

- *O PAR tinha um foco, no lançamento do PDE, que era atender mil municípios com o menor IDEB, e foram contratados entre 40 e 50 consultores via UNESCO para fazer este trabalho, que era feito em dupla a cada um desses municípios...depois entraram os estados, já tínhamos esse quadro de consultores e decidimos trabalhar em parceria com os estados e com as universidades, foi criada uma coordenação que absorveu o PAR no FNDE e uma equipe técnica para acompanhar os municípios e posteriormente outra para os estados. Entrevista c/coordenação do PAR no FNDE em 30/06/2012.*
- *Aqui no FNDE a equipe era muito pequena e tínhamos ligado a nós 48 consultores para atender 1.242 municípios, que eram priorizados pelo IDEB de 2005. Entrevista com assessora da diretoria do FNDE, em 28/07/2012.*

Assim, dentre as estratégias utilizadas para suprir essa dificuldade, o FNDE formou parcerias com várias entidades, entre elas universidades federais e secretarias estaduais de Educação, e efetuou a contratação de consultores autônomos, etc⁶⁰.

Segundo a assessora do FNDE:

O PAR veio simplificar a burocracia porque no processo anterior de convênios por exemplo, era processo físico, documento, papel, protocola dali, protocola daqui, faz uma diligência, o município não recebe a diligência, o papel não chega, e muitas ações deixaram de ser atendidas por conta deste trâmite de papel. Hoje, você tem

⁶⁰ Para obter maiores informações sobre os arranjos institucionais na gestão do PAR em outros estados brasileiros, vide Camini (2009).

dentro do próprio sistema, todos esses procedimentos, não vem mais papel para nós, toda a documentação é via sistema. Entrevista em 28/07/2012.

O PAR tem se modificado ao longo de sua implementação, se adaptando às demandas das secretarias do MEC, dos municípios, às modificações da legislação, enfim, ele vai se ajustando a novas contingências. Nesse aperfeiçoamento do PAR, continuam surgindo sugestões como:

- *Existe algo neste processo do PAR que tem que ser revisto que é essa questão do município enviar o PAR para análise e não poder mexer mais naquilo que ele preencheu, ... o planejamento é dinâmico, portanto essa possibilidade deve existir...Entrevista com consultora do FNDE, em 30/06/2012.*
- *Talvez algumas coisas no sistema que poderiam ser aperfeiçoadas dando mais opções ao município, pois tem itens que não retratam a realidade do nosso município, quem sabe a colocação de um quadro para complementação das informações que retratem as peculiaridades locais, pois no momento da pontuação no diagnóstico tivemos muitas dúvidas. Entrevista com responsável do PAR de Campos e Matas, em 21/03/2012.*

A consultora estava se referindo à possibilidade do município revisar o seu PAR no momento que fosse de seu interesse, pois atualmente essa situação só é permitida quando o FNDE abre o sistema. No ano de 2013 foi a primeira vez que o sistema abriu para o município proceder a alterações no PAR do período de 2011-2014. No PAR anterior, de 2008-2011, não houve essa possibilidade. Já a pessoa responsável pelo PAR 2008-2011 de Campos e Matas demanda maior flexibilidade no planejamento, no sentido de que as equipes locais possam fazer inserções de acordo com os contextos locais.

Outro avanço significativo para o município refere-se aos procedimentos de análise do PAR no FNDE, como informou o coordenador:

...no PAR anterior a equipe técnica fazia a análise completa do PAR, e a partir daí dava os encaminhamentos, hoje a análise pode ser em ações pontuais, por subação. Por exemplo, uma ação de AT ou de AF, como aquisição de ônibus, é possível de se analisar aquela ação pontualmente e dar encaminhamento para ela, não precisa

analisar o PAR inteiro, todo ele, isso é ótimo porque o PAR tem naturezas diferentes, períodos diferentes, tem execução diferente. Com essa alteração, hoje, podemos atender mais os municípios. Entrevista em 30/06/2012.

Quanto à organização burocrática da SMED, percebi que a descontinuidade administrativa foi um dos obstáculos para a implantação de muitas subações do PAR, pois a troca constante do secretário de educação – num contexto de baixo grau de autonomia e do sentimento de instabilidade dos profissionais mais permanentes – deixava a equipe insegura e sem rumo, como afirma a responsável pelo PAR em entrevista no dia 21/03/2012:

Já tivemos até agora sete secretários, muita coisa não anda porque [es]barra nesta questão política, porque quando está engrenando as coisas, quando o grupo está afinado, quando as coisas vão começar, dá aquele baque, a gente leva um susto, não se anula tudo o que se fez, mas se estaciona até começar a engrenar novamente. Cada um que entra, tem novos projetos, traz os seus assessores, suas pessoas de confiança, conseguimos lidar com isto porque o grupo de funcionários da SMED permanece, mas, não sabemos se com o próximo secretário estaremos aqui.

Esta instabilidade político-administrativa além de dificultar a implementação do PAR, também colaborou para que a secretaria não avançasse nos seus aspectos de planejamento e organização. As evidências indicam que nesse período a rede municipal não teve um projeto educacional, cada secretário que chegava trazia novas ideias, novos projetos. Na pesquisa realizada junto aos documentos SMED, encontrei apenas um relatório das atividades desenvolvidas pela secretaria, um jornal informativo elaborado em 06/07/2009, nos períodos seguintes, em que vários secretários passaram pela secretaria de educação, não localizei nenhum documento, não sei se existem, mas apenas esclareço que não tive acesso a essas informações.

Esse relatório de 2009 apresenta, com fotos ilustrativas, todas as ações e atividades realizadas no primeiro semestre de 2009, fala sobre o PAR, sobre os projetos da SMED, os principais gastos, o número de total de professores, funcionários e estagiários vinculados à SMED, era um documento que prestava contas à comunidade sobre o trabalho desenvolvido pela SMED naquele período.

É possível que não existam mesmo outros relatórios, pois o tempo de gestão de cada secretário foi muito curto, talvez nem tenha dado tempo suficiente para que conhecessem a

realidade da educação local, como falou o secretário de educação em exercício no momento em que fiz a pesquisa de campo:

Ainda não tive acesso às informações do PAR, não sei da sua origem, terei que me inteirar desse assunto. Não conheço os programas educacionais do governo federal, ainda não tive tempo de estudar para então poder me manifestar. Entrevista em 21/03/2012

Mesmo com todas as dificuldades já apontadas pelos entrevistados, segundo a técnica da SMED é possível reconhecer alguns avanços, tais como os mencionados por ela e transcritos a seguir.

O PAR trouxe mudanças para o município, a questão dos programas de gerenciamento e dos próprios recursos e programas, ele não trouxe alterações na rotina, nem na estrutura da secretaria, ele ajudou como ferramenta de gerenciamento no sentido de organização, a mudança envolveu várias pessoas. Se eu fizer adesão a algum programa, isto envolve os setores como o administrativo, a nutrição, antes tudo era muito isolado, vejo que o plano tem um caráter articulador, porque os programas envolvem outras áreas, como o Programa Mais Educação envolveu o pessoal administrativo, da nutrição, do transporte, a contabilidade, o financeiro, o PAR articula todos esses setores e mais as escolas que geralmente vão implementar o programa.

Devido as suas especificidades, algumas subações do PAR tem essa prerrogativa de envolver diversas áreas/setores para sua concretização, forçando uma articulação com as secretarias e, de certa forma, auxiliando a romper com o trabalho isolado das secretarias e dos setores que compõem a própria SMED.

5.3.3 A capacidade institucional da SMED na implementação do PAR

Pensar a capacidade institucional da SMED na implementação do PAR passa inicialmente por alguns questionamentos que talvez expliquem porque algumas subações do PAR foram implementadas e outras não. Como implantar o PAR com a troca constante do secretário municipal de educação? Sem a existência de um planejamento da SMED? Com

decisões centralizadas numa única pessoa? Diante de um jogo político tão intenso? E a demora do FNDE no atendimento de várias subações?

Mesmo com todas essas situações desafiadoras, foram implantadas várias subações nas quatro dimensões do PAR. Na dimensão da gestão educacional cabe destacar a elaboração e aprovação do novo plano de carreira do magistério, que entrou em vigor desde o ano de 2010; a criação da lei da gestão democrática do ensino municipal em 2011, a implantação de conselhos escolares em algumas escolas, enfim, subações que podem colaborar para uma gestão da educação de maior qualidade.

Na dimensão da formação inicial e continuada de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, houve lacunas, como a não elaboração do plano municipal de formação desses professores e demais profissionais e do controle/acompanhamento daqueles que já haviam efetuado alguma formação através do PAR. Fatos que sinalizam uma fragilidade da secretaria nos seus aspectos organizacionais e que dificultam o mapeamento atualizado dos recursos humanos que a rede municipal possui. Mesmo assim, vários professores realizaram cursos disponibilizados pelo PAR.

Sobre as dificuldades enfrentadas pelas redes municipais de educação, considero muito pertinente a fala da vice-coordenadora do projeto de extensão da UFRGS:

[Uma das] maiores dificuldades das redes municipais é o amadurecimento da gestão democrática do ensino público municipal, eu penso nela como um guarda chuva para tudo o que a gente deseja para a educação pública. O amadurecimento da gestão democrática é imprescindível para que melhore a qualidade do ensino, e isso diz respeito à aplicação devida dos recursos públicos, ao acesso pleno para todos os que buscam a escola municipal, porque o aluno está mais perto da escola municipal, a família está mais perto do município, é aquilo que se diz: a gente vive no município, a gente não vive no estado.

Outro desafio para a SMED foram as constantes alterações que ocorreram no PAR desde o seu início (inclusão de novas subações, preenchimento de dados, programas disponíveis, mudanças no Simec, etc), sendo que as informações dessas alterações nem sempre chegavam à SMED ou até mesmo à equipe do projeto de extensão da UFRGS, que era mediadora nesse processo de implantação do PAR nos municípios.

Perguntado ao coordenador do PAR no FNDE sobre como eram comunicadas alterações no PAR, ele informou que a informação dessas mudanças, para a coordenação

estadual e para os municípios, é via sistema (Simec), manuais, mensagens, ou reuniões pontuais. Ocorre que, para os municípios fazerem o acompanhamento de informações *online*, era muito difícil, pois tratava-se de um procedimento inovador, não fazia parte das suas rotinas na época inicial do plano, e ainda, requeria o domínio da informática.

Não tem sido fácil para a SMED dar conta das múltiplas tarefas que o plano envolve no seu conjunto – preencher formulários, levantar dados das escolas com amplo detalhamento, realizar inúmeras reuniões, fomentar a criação de conselhos escolares, planos de carreira de professores e de funcionários, implantar salas de recursos multifuncionais, laboratórios de informática, etc.) –, num curto espaço de tempo, considerando ainda a existência das outras atribuições pertinentes à secretaria de educação. Aliada a todas essas dificuldades, as trocas de secretário contribuíram para a fragilidade do trabalho da equipe da SMED. Observei que a supervisão pedagógica parecia desconectada do que vinha acontecendo na secretaria, principalmente no que se refere aos assuntos do PAR. Quando lhe foi perguntado se conhecia os programas do PAR, respondeu que conhecia apenas o da acessibilidade, e que não sabia se o município já havia assinado algum convênio com o MEC.

Cabe ressaltar que toda a equipe pedagógica ocupa uma única sala de trabalho e o que a separa da responsável pelo PAR é apenas um armário. Donde se conclui que não houve democratização das informações e das decisões do PAR, elas foram centralizadas em poucas pessoas – o secretário de educação, que mudava a cada novo acordo político-partidário, e a técnica responsável pelo PAR, que permaneceu no cargo até 2012.

Com relação a essas mudanças que ocorrem nas secretarias de educação, a assessora do FNDE alerta que:

[...] quando tem uma equipe permanente nas secretarias, eles começam a entender o processo de planejamento estratégico, e passam a entender a ideia dessa política pública, que é realmente uma construção onde a União se coloca à disposição do estado e do município, e o município se coloca à disposição de si mesmo, efetivamente para poder melhorar a educação do seu município. Entrevista em 28/07/2012

Outro fato apontado em algumas entrevistas, para justificar os problemas da educação municipal, foi:

- *nosso município não tem um plano de educação, lá nos anos 1970/1975 nós tínhamos um plano, e hoje com todos os recursos, pessoas habilitadas, a SMED não tem um planejamento para educação da rede municipal [...] a SMED necessita ter um olhar pedagógico e administrativo, ter uma gestão que planeja [...] Membro do CME, em 27/04/2012*
- *Essa troca de secretário, é a resposta de que o município não tem um pensamento de educação, um plano, “nada continua aqui” [...] Membro da equipe local do PAR, em 10/04/2012*
- *O município de Campos e Matas nunca teve um plano municipal de educação, se tivesse um plano, o secretário teria que cumprir o plano. Diretora da Biblioteca Pública, em 04/04/2012*

Penso que são ingênuas as afirmações de que um plano de educação seria a solução para as dificuldades que vem assolando a educação municipal de Campos e Matas, pois a SMED tem uma autonomia relativa para desenvolver o seu trabalho. Essa autonomia está dentro de um marco que a limita, ou seja, nada pode ser feito que venha prejudicar as próximas eleições. Mesmo assim, almejar a elaboração de um plano municipal pode ser visto como a expressão de anseios pela democratização da gestão da educação local, como também por uma menor exposição dessa educação às injunções político-partidárias.

Cabe destacar o importante instrumento disponibilizado para o município, o módulo do monitoramento, criado em 2009. Nesta fase do trabalho o município também teve a assistência técnica do FNDE, por meio de consultores que orientavam o preenchimento desse instrumento. A SMED deu prosseguimento a este trabalho e preencheu todo o monitoramento referente ao período de 2008 a 2011.

Por intermédio do módulo do monitoramento foi possível identificar a forma de execução das subações, uma vez que havia sido encontrado, na pesquisa, apenas um relatório da SMED referente às subações implantadas ou em andamento até o ano de 2010.

5.3.4 Os Jogos da Política

Os jogos da política são muito evidentes e intensos no município de Campos e Matas, onde a “troca de favores”, a “corrida pelo voto” e “ganhar as eleições”, fazem parte da

identidade coletiva⁶¹ dos gestores públicos. Na implantação do PAR, esses gestores públicos municipais são os atores principais, têm o poder de decisão, decidem o que fazer ou não fazer, quando e como, quais ações/subações podem ser implantadas.

Inúmeras ações desenvolvidas pelo governo municipal carregam no seu bojo os interesses político-partidários, embora tenham uma aparência de democratização das informações e das decisões, de atender as pessoas mais pobres.

A transparência da gestão pública foi um dos *slogans* do governo 2009-2012, que tornava público todos os projetos e gastos da prefeitura; contudo, percebi que, de modo geral, a população não tomava conhecimento dessas informações, nem o próprio funcionário do setor de tributos sabia dar maiores explicações sobre os relatórios de gestão. Parece que essas ações servem mais para publicidade do que prestação de contas, e o que vale mesmo é garantir as eleições. Neste sentido, a SMED tem um papel importante nessa conquista, como afirma a técnica responsável pelo PAR:

- *A SMED tem um dos maiores orçamentos do município, maior número de funcionários e isso atrai os políticos por causa dos votos. Entrevista com técnica da SMED em 21/03/2012.*
- *[...]existem coisas que já estão [en]gessadas, maus hábitos que se criaram dentro das escolas, favorecimentos, benesses para A ou B, ou porque tu é do meu partido, ou por relações de amizade, de parentesco, e quando tu rompe com isso, acaba perdendo voto, perdendo a simpatia. Falta de consciência de que a coisa pública é de todos! Entrevista com presidente do CME em 04/04/2012.*

Observei também uma preocupação do dirigente municipal em democratizar o uso do computador e da internet, oferecendo oportunidades de acesso à população em geral, em vários locais, como a biblioteca, a casa da cidadania, o telecentro; em manter o transporte escolar do que jeito que está, isto é, com critérios eleitoreiros, dando impressão de dádivas de quem está no governo.

Perguntado ao prefeito sobre o atendimento do MEC, ele falou que:

⁶¹Vide Muller 2000.

Foram assinados convênios com o MEC por intermédio do PAR... a contrapartida do município de 1% para a construção da escola de educação infantil não é verdadeira, o aporte de recursos do município é em torno de 3%. [...] em 2008 assinamos o convênio do ônibus e em 2010 assinamos outro, um dos ônibus foi conquista minha, porque fui direto a Brasília e também tive apoio de um deputado do PDT que nem tinha vínculo com a casa, mas tinha uma relação muito afetiva conosco, ele me auxiliou, lá no FNDE o meu contato é com o Sr. Fulano de tal, que cuida desta área, e eu tenho protocolado lá mais um ônibus, não sei se sai para esse ano. Entrevista em 21/03/2012

Os gestores públicos continuam utilizando estratégias político-partidárias para a obtenção de recursos junto ao FNDE, contudo, se *ele* realmente obtivesse o “ tal ônibus” por esses meios, burlando os critérios que a referida instituição afirma que cumpre, não me foi possível confirmar.

Essa resistência em obedecer às normas instituídas ou desinteresse em conhecê-las, também constatei no caso da aplicação dos recursos de MDE em uma instituição de caráter assistencial, fato comprovado numa entrevista e no documento que tratava desse assunto, ao qual tive acesso, mas não foi anexado ao trabalho devido ao compromisso de sigilo firmado com a pessoa entrevistada. Trata-se de mais um ato de vontade política do dirigente municipal de deixar as coisas como estão. Enfim, os interesses político-partidários são muito marcantes nesse município.

5.3.5 A capacidade financeira de investimentos no município

As ações previstas no PAR municipal implicam, na sua grande maioria, aporte de recursos próprios do município, seja como contrapartida ao investimento ou como único financiador, exigindo um esforço financeiro maior desse ente.

No que compete à parte de investimentos e manutenção das escolas municipais, foi possível observar um descontentamento das gestoras de duas escolas visitadas, as quais estavam necessitando de reparos urgentes, conforme a diretora da escola urbana:

Este ano sentimos cortes nos recursos para a escola, nossa escola foi inaugurada em 2003 e desde então não recebeu nenhuma pintura, para manter a nossa escola utilizamos recursos pessoais para manter as nossas salas (direção e orientação), para a sala dos professores usamos a verba do nosso barzinho, é com o dinheiro do bar que

se consegue fazer alguma coisa, também fazemos o nosso brechó, juntamos as roupas usadas das minhas filhas e de outros professores e vendemos no brechó e a comunidade adora e nos cobra quando vai ter brechó novamente..Entrevista em 03/08/2012.

Sobre a manutenção das escolas complementamos as informações com a fala de um dos membros da equipe local do PAR:

numa escola tinha uma sala de informática, do Pró-info, com seis computadores, estavam funcionando, estragaram e ninguém consertou, retiram os computadores da escola e terminou a sala de informática da escola. As salas de recursos multifuncionais de uma escola não funcionam porque não haviam chegado todos os equipamentos, nem tinha recurso humano especializado para trabalhar, mais duas escolas da rede foram contempladas, mas não sei informar se estão funcionando.

[...]continuamos com escolas sem biblioteca, têm alguns laboratórios de informática que não estão funcionando, nenhuma quadra de esportes, nem pinturas das escolas, são oito anos sem investimentos na parte física das escolas. Entrevista com membro da equipe local em 10/04/2012.

A situação financeira da SMED no ano de 2013 parece muito frágil conforme os depoimentos citados e mais a afirmação da diretora da biblioteca de que “a SMED sempre foi a secretaria rica e agora é a falida”. Contudo, o que se pode observar no quadro de indicadores financeiros educacionais disponíveis no Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE) é que o município vem aumentando o seu percentual de aplicação das receitas de impostos na MDE, atingindo o percentual de 28,15 em 2012, conforme consta no quadro elaborado a seguir.

Quadro 5.12 Percentual de aplicação das receitas resultantes de impostos na MDE do município de Campos e Matas – 2009-2012

Indicador legal	Anos			
	2009	2010	2011	2012
Percentual de aplicação das receitas resultantes de impostos na MDE	25,62%	26,80%	26,36%	28,15%

Fonte: www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais, em 07/01/2014

Nota: Recorte do quadro disponível no site do SIOPE/FNDE

Se o município vem aumentando esse percentual anualmente, conforme comprovam os dados, o que justificaria a queixa geral dos entrevistados sobre a diminuição dos recursos para a educação municipal no ano de 2012? Diante dessa situação de penúria apontada pelos entrevistados, pode-se concluir que os recursos repassados pelo FNDE ao município via PAR são muito importantes.

Dentre os arranjos institucionais que a SMED adotou para suprir as deficiências de recursos para ações de formação dos professores, cabe destacar a parceria que se estabeleceu em 2011 entre as redes estadual, municipal e privada na oferta de um curso para os professores: a SMED pagou o palestrante; a rede estadual forneceu os lanches e a rede privada cedeu seu espaço físico. Considero esse arranjo institucional como uma das formas possíveis de se efetivar o regime de colaboração, embora pareça ser uma solução caseira, o que realmente importa é o seu resultado, no presente caso, professores realizaram o curso de qualificação.

No ano de 2012, a rede estadual recebeu uma verba e promoveu um curso para os professores da sua rede, disponibilizando 15 vagas para professores da rede municipal, ou seja, o trabalho conjunto entre rede municipal e estadual vem se construindo gradativamente nesse município.

5.3.6 O atendimento do MEC/FNDE daquelas ações de sua abrangência

O MEC prometeu muito e pouco fez nos primeiros anos da implementação do PAR, mas será que ele prometeu mesmo? Ou os atores envolvidos não tinham compreendido bem a dinâmica dessa nova política? Não se deram conta que o PAR compromete o município na medida em que muitas subações são de sua responsabilidade, principalmente subações que necessitam de recursos financeiros, como as de adequação das escolas – construção de cozinhas, bibliotecas, laboratórios, quadras esportivas.

Cabe também lembrar que o MEC e o FNDE não estavam preparados, em termos de logística e recursos humanos, para dar conta de todas as demandas que surgiram devido ao grande avanço na abrangência do PAR, que, inicialmente, havia sido pensado para atender um número menor de municípios e num curto espaço de tempo se estendeu a todos os municípios brasileiros.

Embora com diversos entraves burocráticos, habitualmente presentes no serviço público brasileiro, muitas subações começaram a ser atendidas pelo MEC, principalmente,

aquelas de formação dos professores que dependiam de parcerias com instituições de ensino. De repente, o MEC estava sendo pressionado pelos municípios para o cumprimento dos acordos firmados no PAR.

No que se refere ao aporte de recursos financeiros, cabe mencionar os inúmeros convênios assinados com os municípios em junho de 2012, quando aproximadamente 2.100 municípios foram atendidos, cada um deles em 3 a 5 subações, conforme informou o coordenador do PAR no FNDE:

Todos os municípios que elaboraram o novo PAR(2011-2014) foram atendidos. Foi interessante a manutenção do critério, quem fez o PAR foi atendido. Nesse momento o nosso trabalho está centrado na dimensão 4 da infraestrutura (projetor multimídia, lousa digital, mobiliário escolar, ar condicionado e aquisição de ônibus escolar).Entrevista em 30/06/2012.

A consultora do FNDE, que, em 2012, transferiu-se à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), também confirmou a informação de que o atendimento da dimensão 4 se sobressaiu em relação às demais dimensões. Informou ainda que, até aquele momento, já haviam sido distribuídos equipamentos para mais ou menos vinte e cinco mil salas de recursos multifuncionais com base nas informações contidas no PAR dos municípios e no Censo Escolar, o qual tem os dados sobre os alunos que necessitam de atendimento especializado.

Uma ação de relevância para o trabalho das secretarias municipais de educação foi o investimento do MEC para distribuição de notebooks para todos os secretários municipais de educação, como referiu a vice- coordenação do projeto de extensão da UFRGS:

...em 2009 foram distribuídos notebooks com todos os programas dos sistemas do MEC instalados para todos os secretários do RS (496) que tivessem se inscrito no evento organizado pela Undime em parceria com o FNDE e a UFRGS. Alguns secretários não compareceram no evento e não ganharam o notebook. Nesse dia também os consultores deram atendimento àqueles secretários de educação que tinham dúvidas em relação ao PAR e aos programas do MEC. Entrevista, em 14/06/2012.

Sobre os avanços do PAR, a assessora do FNDE falou que:

O PAR só foi possível avançar, melhorar, atender com mais precisão aos estados e municípios porque o instrumento é deles, nós aqui nos servimos desse instrumento para mostrar a eles o que nós temos de ação e de AT e AF que eles poderão demandar. Entrevista em 28/07/2012.

E a vice- coordenadora do projeto de extensão lembrou como era a elaboração do PAR no início:

[...] a mudança no sistema foi a melhor coisa que aconteceu de 2008 para cá, porque em 2007 fomos para os municípios com uma coisa chamada CTE, que na verdade é uma sigla do compromisso todos pela educação, e era um sistema super pesado que tu não conseguia baixar em qualquer computador e a internet tinha que ser muito boa. O consultor levava um CD e baixava no computador do município, auxiliava o município no preenchimento, que era off line, e quando estava concluído o município enviava, diferente de hoje que temos um sistema dinâmico, o SIMEC, tu estás preenchendo aqui e, segundo o FNDE, eles estão lendo o que tu estás fazendo em tempo real, é um sistema bem melhor, embora no início de implantação do sistema SIMEC, ocorreram alguns problemas, caía o sistema com muita facilidade, então tinha que fazer no papel como nós dizíamos e depois o município digitava tudo.

Outra mudança significativa é o novo procedimento do FNDE no acompanhamento do PAR, que, além da análise dos relatórios gerados pelo Simec, efetua ligações telefônicas para alguns municípios a fim de verificar como foi o atendimento prestado pelo consultor que deu assistência técnica na elaboração do PAR, conforme informações prestadas pelo coordenador do PAR no FNDE.

Diante do exposto, percebe-se o esforço do MEC, por meio do FNDE, em atender os municípios de forma cada vez mais qualificada e transparente.

5.3.7 A consultoria prestada pelo FNDE

O arranjo institucional instaurado pelo FNDE/MEC na implantação do Plano de Metas/PAR nos municípios e estados brasileiros, como já foi referido no capítulo 1 dessa tese,

teve diversas modalidades. No caso específico do RS, em que a UFRGS⁶² foi um órgão mediador, atuando de forma intensa, numa parceria com o FNDE, destaco o importante papel desempenhado pelos consultores que atuaram desde 2007 apoiando e orientando a elaboração e monitoramento do PAR.

Surgiu uma nova forma nas relações institucionais, que se constituiu de um diálogo mais estreito entre os municípios e o MEC e, neste sentido, a consultoria prestada pelo FNDE, por meio da colaboração com uma equipe vinculada a projeto de extensão coordenado por servidores integrantes do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS, foi fundamental. Segundo a consultora do FNDE:

houve uma qualificação do relacionamento do FNDE com os municípios, porque os municípios têm mais acesso, têm mais dialogo, têm possibilidade de questionamento junto aos órgãos ... quando a gente atende os municípios, eles agradecem muito como se estivéssemos fazendo um favor e não é, nós estamos fazendo o nosso trabalho, eles dizem que em outras épocas não conseguiam falar com ninguém, nem tinham os telefones do MEC, então a relação é mais próxima e com maior qualidade. Entrevista em 30/06/2012.

No RS, o trabalho dos consultores junto aos municípios priorizados foi além das orientações técnicas, pois foram promovidos debates de conceitos fundamentais na educação, como políticas públicas, direito à educação, gestão democrática do ensino, inclusão, ensino fundamental de 9 anos, currículo, avaliação. Os consultores atuaram também na formação dos membros da equipe local, como afirmou a vice coordenadora do projeto de extensão da UFRGS:

A equipe da UFRGS entendia que o trabalho de apoio à elaboração do PAR também incluía subsidiar a equipe local com conteúdo, levantar o debate junto com as redes municipais de ensino e não levar receitas prontas, mas discutir as políticas públicas educacionais e possibilitar que tomassem decisões em relação ao PAR. Entrevista em 14/06/2012

⁶²Vide *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros* (2012), organizado por Nalú Farenzena.

Na parte das orientações técnicas de operacionalização do Simec, o trabalho dos consultores foi igualmente muito importante, pois tanto os módulos do diagnóstico, como o de elaboração do PAR e do monitoramento, são constituídos de vários campos que exigem um planejamento de ações/subações, registros no cronograma de execução, quantidades, enfim, são necessárias habilidades na área da informática, conhecimento do sistema Simec, dos programas do MEC. Além dessas orientações técnicas, o trabalho de assistência técnica poderia, como afirma Farenzena (2012, p. 19) “favorecer a criação de capacidades locais em termos de planejamento e execução de políticas educacionais”.

Essa assessoria técnica também tem auxiliado a romper com velhos hábitos de muitos gestores municipais que costumavam contratar consultores e lobistas para elaborar e agilizar projetos junto ao FNDE. Com o PAR, o MEC passou a prestar assistência técnica por intermédio de consultores, sem ônus para os municípios, não havendo mais necessidade da contratação de serviços dessa natureza.

Esta situação também foi constatada Marchand (2012, p. 187) em sua pesquisa de doutorado: “[...] muitos municípios estavam acostumados com o denominado 'balcão de negócios' através do qual as secretarias enviavam projetos para o MEC, e na maioria das vezes, não obtinham respostas se não fossem barganhar por eles em Brasília.”

Esse trabalho dos consultores contratados tem sido acompanhado pelo FNDE, por meio de pesquisa de opinião via telefone com alguns municípios. Segundo o coordenador do PAR, esta é uma forma de avaliar a assistência técnica que tem sido dada pelo FNDE.

Finalizo este capítulo na certeza de que muitas possibilidades de análise se abrem com a pesquisa realizada. Nos limites do que foi possível sistematizar e discutir, procurei registrar algumas conclusões que encaminharam para a avaliação da efetividade institucional da secretaria municipal de educação do município de Campos e Matas na implantação do Plano de Metas/PAR.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCLUSÕES QUE FORAM POSSÍVEIS...

Esta pesquisa permitiu ampliar os conhecimentos sobre o tema das políticas públicas, especialmente o campo que trata da avaliação da implementação de políticas educacionais, cujos estudos no âmbito acadêmico ainda são em número reduzido no Brasil.

O esforço deu-se no sentido de avaliar como e em que medida a implementação do Plano de Metas/PAR no município Campos e Matas, afeta e é afetada pelas condições institucionais de atuação da secretaria municipal de educação. Portanto, o objeto de estudo foi a efetividade institucional no processo de implementação do Plano de Metas/PAR, restrito ao ator *secretaria municipal de educação*, pelo qual a metodologia adotada combinou ferramentas da análise e da avaliação de políticas públicas.

No período da pesquisa de campo, verifiquei que, para realizar a avaliação de uma política pública nacional no âmbito de um município específico, era necessário um olhar desprovido de ideias preconcebidas, uma disposição para aceitar o inesperado, e observar tudo que se passava, na secretaria de educação e no contexto do qual ela faz parte. Isto fez com que o número de pessoas entrevistadas fosse se ampliando, conforme a pesquisa se desenrolava, bem como exigiu deslocamentos em direção a outras instâncias além do município.

O desafio foi entender os caminhos do PAR até as subações serem ou não implantadas no município e quais elementos contribuíram e/ou obstaculizaram esse processo de implementação. No encontro de dados e informações estatísticas e documentais, análise das entrevistas, observações *in loco*, a investigação identificou alguns elementos que influenciaram sobremaneira na implantação do PAR nesse município. Cabe ressaltar a importância dos referenciais normativos e cognitivos dos atores que se imbricaram com: a organização burocrática no âmbito municipal e federal; a capacidade institucional da SMED (recursos humanos e financeiros) na implementação do PAR; os jogos da política; o atendimento do MEC/FNDE daquelas ações de sua abrangência e a consultoria prestada pelo FNDE.

O estudo dos referenciais normativos e cognitivos dos atores abrangeu dois níveis: a gestão da educação municipal; a coordenação do projeto de extensão de apoio aos municípios para assuntos do PAR no RS e a coordenação do PAR no FNDE/MEC. Ficou evidente na pesquisa que esses referenciais tem significativa influência na implementação da política, principalmente no âmbito municipal em que os atores institucionais fazem as suas escolhas, decidem o que fazer ou não fazer, enfim, dão vida ao que está escrito no texto.

Nas entrevistas, foi possível perceber que a maioria dos atores municipais veem o PAR como uma forma de obter mais acesso aos recursos de assistência voluntária do MEC e do FNDE, com exceção da técnica responsável do PAR e um membro da equipe local do PAR, que percebem as potencialidades do PAR como uma ferramenta de planejamento e de organização da educação municipal.

Essa representação do PAR como instrumento que pode colaborar com a gestão da educação municipal também é partilhada pelos atores do FNDE e da coordenação do projeto de extensão da UFRGS, os quais também referem o seu papel articulador entre os níveis de governo e sua forma mais transparente na distribuição dos recursos com critérios mais definidos.

O Plano de Metas/PAR tem seus princípios norteadores, suas diretrizes basilares, contudo, na sua implementação, a política foi sendo ressignificada pelos atores locais. Essa ressignificação foi impulsionada pelo contexto local e nacional. No contexto local, os atores implementadores da política tiveram papel fundamental, pois seus referenciais, visões de mundo, valores e ideias, permearam as ações/subações implementadas.

Os efeitos do Plano de Metas/PAR são perceptíveis em várias situações, como na mudança de paradigma da relação entre o município, o FNDE/MEC e a equipe do projeto de extensão da FAGED/UFRGS. Com a implantação do PAR, a equipe da FAGED/UFRGS passou a desempenhar um importante papel de mediação entre o município e o FNDE/MEC e entre este e o município, ou seja, criou-se um canal de comunicação mais intenso entre todas essas instituições, emergindo relações institucionais mais próximas e diretas.

A relação da secretaria de educação com as outras secretarias do município também foram fomentadas, na medida em que algumas subações exigiam a responsabilidade compartilhada para a sua execução, provocando uma maior articulação interna na prefeitura.

Foram implantadas subações nas quatro dimensões do PAR, sendo que, na dimensão da gestão educacional, avanços importantes foram registrados, como a implantação de conselhos escolares em algumas escolas, a aprovação do plano de carreira do magistério, a reavaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas, a criação da lei da gestão democrática do ensino municipal, a realização do levantamento da situação escolar (LSE).

Na dimensão dois do PAR, formação de professores de profissionais de serviço e apoio escolar, foram implantados cursos como o Pró-Letramento, Gestar II, Escola Ativa, Escola de Gestores.

Na dimensão das práticas pedagógicas e avaliação, a SMED implantou um projeto próprio para correção de fluxo com duas turmas de alfabetização, uma vez que o a tecnologia

do Instituto Airton Sena para esta área não atendia às necessidades do município. Contudo, não constatei a existência de nenhuma ação pedagógica da secretaria direcionada ao tema das práticas pedagógicas e avaliação dos alunos da 4ª série/5º ano e 5ª série/6º ano do ensino fundamental, em que a reprovação ultrapassou o percentual 30%, conforme dados do ano de 2010.

A dimensão da infraestrutura física e recursos pedagógicos é a que causou mais impacto no município, que recebeu ônibus para o transporte escolar, computadores para os laboratórios de informática de todas as escolas, equipamentos para três salas de recursos multifuncionais e uma escola de educação infantil, embora a obra não tivesse iniciado em 2012, quando realizei a pesquisa e ainda, o Programa Mais Educação, com aportes significativos de recursos em comparação com outros recursos recebidos pelas escolas.

Com base na análise realizada dos dados do monitoramento do PAR, é possível afirmar que no período entre o segundo semestre de 2008 e o primeiro semestre de 2010 começam a surgir mais subações em andamento, num movimento crescente, e nos semestres seguintes (2010/2 a 2011/2) o número de subações em andamento decaim consideravelmente, mas não aumenta o número de subações concluídas, o que remete à ocorrência de uma grande lacuna no preenchimento do monitoramento, a qual pode ser atribuída ao envolvimento da SMED com a elaboração do PAR 2011-2014, e a equipe local ter secundarizado o preenchimento do módulo de monitoramento do PAR no Simec.

Também foi possível perceber que a dimensão da formação inicial e continuada dos professores e profissionais de serviço e apoio escolar foi a dimensão que teve o maior número de subações não iniciadas, e essas eram, na sua maioria, de responsabilidade técnica do MEC. Tal fato pode ser atribuído à ampliação do PAR, atingindo todos os municípios brasileiros, e à falta de capacidade técnico-administrativa do FNDE para atender toda essa demanda gerada num período tão curto.

Embora a dimensão da gestão educacional tenha tido um grande número de ações em andamento, não identifiquei mudanças/ inovações significativas no trabalho administrativo e pedagógico da secretaria. Não localizei nenhum plano de ação ou relatório das ações da secretaria após a demissão do primeiro secretário de educação, que ocorreu no segundo semestre de 2009. Portanto, durante todo este mandato (2009-2012), creio que o único relatório existente na SMED foi elaborado por esse secretário, conforme os documentos a que tive acesso.

Desse modo, não foi institucionalizado nenhum processo de planejamento na SMED, constatei a existência de uma secretaria de educação fragmentada, cada um na sua “caixinha”

fazendo as suas tarefas de rotina, sendo que a responsável pelo PAR era a única pessoa que dominava todas as rotinas e procedimentos da secretaria. Seu local de trabalho já estabelecia um espaço de decisão, num canto reservado ficavam guardados documentos da SMED e do PAR, aos quais somente a responsável tinha acesso.

Portanto, o PAR ficou centralizado numa única pessoa da SMED, a responsável designada desde 2007, era ela quem tomava as decisões sobre quais subações deveriam ou não ser implantadas, donde se conclui que a sua implementação teve um caráter centralizador, sem a participação dos demais servidores da SMED. Tampouco o comitê local de acompanhamento exerceu o seu papel de acompanhar e mobilizar esforços para a efetivação das subações do PAR.

Entretanto, esse caráter centralizador pode ter sido o componente que favoreceu a implantação de algumas subações nesse município, uma vez que a responsável pelo PAR permaneceu na secretaria desde o início da política, em 2007, até 2012, embora mudasse o secretário de educação a cada acordo político-partidário que era realizado. Essa permanência na SMED, de uma pessoa que já dominava os tramites do PAR e da operacionalização do Simec, contribuiu para que não houvesse maiores danos na implantação do PAR em Campos e Matas.

A partir do segundo semestre de 2009 até o segundo semestre de 2012, a secretaria municipal de educação vivenciou uma descontinuidade político-administrativa que trouxe prejuízos para a rede municipal de ensino, que passou por um período de incertezas, face à constante troca do secretário de educação, justificada pelo dirigente municipal como “compromissos assumidos, definidos em palanque, em projetos de governo.”

Nessas decisões, prevaleceu o interesse político-partidário, o qual, nesse município, é muito marcante, parece que tudo gira em torno desses interesses, as pessoas ocupam cargos nos conselhos já pensando em ocupar cargos futuros ou se elegerem vereadores; os vereadores eleitos, por sua vez, querem se manter no governo e se utilizam do cargo para pressionar, por exemplo, a SMED, para atender os pedidos de transporte dos alunos desconsiderando as normas vigentes.

A educação municipal de Campos e Matas está inserida nesse contexto atravessado de diversos matizes, em que os “jogos da política” são muito presentes na ação pública. Nessa esteira, o PAR também esteve imbricado, sendo afetado pelas condições locais, que foram favoráveis à implantação de algumas subações e obstaculizaram outras. Desse modo, a proposta de educação que está presente na rede municipal de ensino no período pesquisado

carrega no seu bojo fundamentos que se confundem com ações educativas, assistencialistas e político-partidárias.

Constatei que a SMED parecia um grande guarda-chuva, abrigando diversas ideias sobre educação, cobrindo despesas de outras secretarias e atendendo interesses diversos, desde a garantia da governabilidade local, passando pelas rotinas da oferta municipal de educação, até o desencadeamento de ações para atender aos seus compromissos com o Plano de Metas/PAR.

Mesmo com a existência de condições adversas e de muitos desafios, a SMED implantou algumas subações do PAR 2008-2011, e foi afetada por elas, por intermédio dos processos de aprendizagem que marcam todo o processo de ação pública, como afirmam Muller e Surel, 2002, p. 12:

[...] se o Estado está sempre confrontado com uma série complexa de fatores que entravam sua ação, ou, ao menos, o enquadram num feixe limitado de possibilidades, não é menos verdade que a ação pública evolui progressivamente graças a mecanismos de aprendizagem.

Assim que, possivelmente, no PAR seguinte (2011-2014), a SMED apresente condições mais favoráveis para a implantação de novas subações tendo em vista os resultados advindos do que foi experienciado no primeiro PAR, ainda que perdesse a existência de hábitos enraizados na gestão pública municipal, como os que foram constatados nessa pesquisa.

Esta tese se constituiu num esforço intelectual que buscou verificar se era ou não possível avaliar a efetividade institucional de uma secretaria municipal de educação frente a uma política nacional, o Plano de Metas/PAR, e qual seria a metodologia mais adequada considerando que: “las políticas públicas son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo.” (MULLER, 2010, p. 113). Essa foi uma concepção que atravessou o estudo: a tentativa de não restringir-se à descrição de processos, de atribuições e de atores, ou de circunscrevê-los a um macrocontexto que tudo explica, e sim de inscrever as ações relacionadas ao PAR nessa *construção de relação com o mundo*, quer dizer, na ação deliberada de compreender e agir sobre o real, possibilitada pelas políticas.

Para compreender a relação da SMED com o contexto local e sua interação com o PAR, foram selecionadas as categorias de análise já citadas, que encaminharam para a avaliação da efetividade institucional da secretaria municipal de educação do município de Campos e Matas na implantação do Plano de Metas/PAR. Foi *uma* construção, forjada no

decorrer da pesquisa e, sem dúvida, muitas possibilidades de análise podem se abrir com a pesquisa realizada.

7. REFERENCIAS

LEGISLAÇÃO E NORMAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.** Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 09 de setembro de 1996.** Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

BRASIL. Leis, decretos, etc. **Lei Nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Define a destinação das cotas municipal e estadual do Salário-Educação.

_____ **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____ **Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____ **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____ **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 [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2007a.

_____ Ministério da Educação (MEC). **Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo.** Brasília, MEC, 2007b.

_____ Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007.** Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, 2007c.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007.

_____. **Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis_03/leis_03_1961_001.htm. (Acesso em: 23/09/2013).

LIVROS, ARTIGOS E TESES

ADORNO, Sérgio. Educação e patrimonialismo. **Cadernos CEDES**, Campinas, 25:9-26. 1991.

ANDERSON, Perry. Trad. de Alexandre Barbosa de Souza e Bruno Costa. O Brasil de Lula. **Novos estudos**. - **CEBRAP** no.91 São Paulo Nov. 2011, disponível em scielo, em 01/04/2013.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Um Novo Fundef? As Idéias de Anísio Teixeira**. Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001.

Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes e descentralização. São Paulo: Revan. FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Martha T. S. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. BARREIRA, Maria Cecília Nobre; Carvalho, Maria do Carmo Brant de (Organizadora). São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Martha T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol.14, n. 40, jun 1999, p. 111-141.

ARRETCHE, Martha T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. São Paulo: Editora Revan, 2000.

ARRETCHE, Martha T. S. **Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza**. IN.: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre, CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Martha T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In.: **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate**. RICO, Elizabeth Melo (org.). São Paulo, Editora Cortez, 2001.

ARRETCHE, Martha T. S. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade**. São Paulo, vol.23, n.80, setembro/2002, p.25-48.

ARRETCHE, Martha T. S.. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 24 jun.2005, p. 69-85.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Polemicas do Nosso Tempo. São Paulo: Editora Autores Associados, 1997.

BARRETO, Ângela; CASTRO, Jorge Abrahão; CASSIOLATO, Martha; CORBUCCI, Paulo. **Subsídios para Melhorar a Educação no Brasil**. Texto de discussão 1248, Dez 2006. Disponível: <<http://www.ipea.gov.br/pub>> Acesso em 24 Oct. 2008. IPEA.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane e ROSALÉM, Andrezza. **Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade no Brasil**. In.: Situação Social Brasileira – monitoramento das condições de vida 1. Brasília, IPEA, 2011. Disponível: <<http://www.ipea.gov.br>, (Acesso em: 29/04/2013).

BARROSO, João. O Reforço da Autonomia das Escolas e a Flexibilização da Gestão Escolar em Portugal. IN: **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). São Paulo: Editora Cortez, 1998.

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre**. Porto Alegre, RS: UFRGS/PPGS (Dissertação de Mestrado), 2002.

BRIZOLA, Francéli. **Implementação de Políticas Públicas de Inclusão Escolar: A Matriz Cognitiva como Ferramenta de Acompanhamento do Processo**. 2009
www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/.../GT15-5379--Res.pdf - Similares

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Igualdade e Desigualdade no Contexto Escolar: As novas políticas sociais e o direito à educação**. Texto disponível <http://penta3.ufrgs.br/> Escola de Gestores, sala fde, 2012.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte; SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **Monitoramento da Política Pública Educacional Plano de Metas no Rio Grande do Sul**. ANPAE, 2009.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação. O Município e a Escola**. In.: Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Marcia Angela da S. (Orgs.). -4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Revista Lua Nova** nº 45 – 1998, p. 49-95.

CAMINI, Lúcia. **A Gestão Educacional e a Relação entre Entes Federados na Política Educacional do PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO**. Tese de Doutorado, FAGED/UFRGS, Porto Alegre, 2009

CARA, Daniel. **Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações**. Retratos da Escola, n. 1, 2007, [http:// www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br), (Acesso em: 14/10/2009).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.

CASTRO, Jorge Abraão de. Evolução e Desigualdade na Educação Brasileira. In.: **Situação Social Brasileira – monitoramento das condições de vida 1**. Brasília, IPEA, 2011.

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre**. UFRGS, 2002 (Dissertação de Mestrado).

BATISTA, Neusa Chaves. **A formação de conselheiros municipais de educação e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino: uma política pública em ação**. FAGED/UFRGS, 2009 (Tese de Doutorado).

CORSETTI, Berenice. **Política e organização da educação sob o castilhismo**. IN.: Julio de Castilhos e o paradoxo republicano. AXT Gunter e etal (Orgs.) Cleção Sujeito e Perspectiva. Vol.1. Memorial do Ministério Público, Porto Alegre, 2005.

COSTA, Messias. A educação nas Constituições do Brasil –Dados e Direções. DP&a, Rio de Janeiro, 2002.

CUNHA, Teresa; SILVESTRE Sandra. Olhares – sem medo – sobre a Educação. IN.: **Somos Diferentes, Somos Iguais – Diversidade, Cidadania e Educação**, Santa Maria da Feira, Editora AJPaz, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença**. In: Cadernos de Pesquisa. N. 116, p. 245-262, julho/2002.

DALL'IGNA, Maria Antonieta. **Descentralização/Municipalização/Parceria no ensino fundamental: democratização ou descompromisso?** Cadernos de Educação. N 4 .Jan-Jun/1995. UFPel

DOWBOR, Ladislau – **O que é poder local?** São Paulo, Editora Brasiliense, 2008 – (Coleção Primeira Passos; 285).

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliações de Implementação: Esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas.** In: Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. BARREIRA, Maria Cecília Nobre; Carvalho, Maria do Carmo Brant de (Organizadora). São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ESPINOZA, Oscar. Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas publicas y política educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, vol.17 n.8, abril 2009. disponível em [HTTP://epaa.asu.edu](http://epaa.asu.edu), (Acesso em: 10/12/2009).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** Vol. 1. 10ª edição. São Paulo: Ed. Globo, 2000.

FARENZENA, Nalu. (coord.). **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto.** Porto Alegre, FAGED/UFRGS, 2003 (relatório de pesquisa).

FARENZENA, Nalu; co-autoria de LUCE, Maria Beatriz, PERONI, Vera Maria Vidal e outros. **O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto: relatório de pesquisa.** Porto Alegre: Volume I - Caracterização Geral do Rio Grande do Sul. UFRGS, 2002.

FARENZENA, Nalu. **O Fundef no contexto do regime de colaboração intergovernamental no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, FAGED/UFRGS, 2004 (digitado).

FARENZENA, Nalu. (Coord.). **Levantamento do Custo/Aluno em Escolar da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade no Rio Grande do Sul – Relatório de Pesquisa.** Porto Alegre: UFRGS/FAGED/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2004.

FARENZENA, Nalu. **Oferta de educação básica no Rio Grande do Sul: um retrato da divisão de responsabilidades e financiamento do estado e dos municípios.** Porto Alegre: FAGED/UFRGS, 2005 (digitado).

FARENZENA, Nalu. e MACHADO, Maria Goreti Farias. **FUNDEB E FUNDEF: Transito entre duas políticas de Financiamento da Educação Pública Brasileira.**

FARENZENA, Nalu. **Ação Redistributiva da União em políticas publicas de educação básica.** Texto elaborado como relatório parcial de estagio de pós-doutorado em educação junto ao Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IPE/UNESCO. Novembro, 2009).

FARENZENA, Nalu. e MENDES, Alessandra de Oliveira. **CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL:** uma exploração a partir dos efeitos redistributivos do FUNDEF e do FUNDEB, *Currículo sem Fronteiras*, v.10, n.1, pp.265-286, Jan/Jun 2010a.

FARENZENA, Nalu. Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (Inter) Governamentais em Educação Básica- ANPED/ GT 5 (Estado e Políticas Educacionais) Intercâmbio: **“Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil”** Curitiba, 12 e 13 de agosto de 2010b

FARENZENA, Nalu. Responsabilidade pública para com as políticas públicas de educação: algumas reflexões. **Políticas Educativas**, v5, p.96-112, 2011.

FARENZENA, Nalu. **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: Marcos e Trajetórias de uma Pesquisa de Avaliação.** In.: Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros. FARENZENA, Nalu (org.) Editora UFPel, Pelotas, 2012.

FARENZENA, Nalu. e MARCHAND, Patrícia Souza. Relações Intergovernamentais no Plano de Metas e no PAR: Elementos da Concepção e da Implementação. 2013. Texto digitado

FARENZENA, Nalu. **A assistência financeira da União às políticas educacionais locais.** In.: Federalismo e Educação. Retratos da Escola, vol. 6, n. 10 – jan a jun 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto da principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de ciências Sociais – vol. 18 nº51. Fevereiro/2003.

FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **A questão local: um debate para a educação.** RBPAAE, v. 22 n. 1. p1-184 jan/jun. 2006.

FÁVERO, Osmar. **Políticas Nacionais de Educação e suas Repercussões nas Políticas e Práticas Locais: (notas de pesquisa)**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Educação. N. 13, p. 127 – 133. Jun./Mar. 2000.

FIGUEIREDO, M. e FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1 (3), 1986.

FLORES, Moacir. Educação e Ensino no Período Farroupilha. IN: **RS Educação e sua História**. Porto Alegre: EDIPLAT, 1998.

FONSECA, João Pedro. **Municipalização do Ensino: Entre Medos e Esperanças às Vésperas do Terceiro Milênio**. RBPAAE, v. 13 n. 2 jul/dez 1997.

FRANCO, Maria Laura e ZIBAS, Dagmar (Org). **Desafios de Educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1990.

FREITAS, Helena. **PDE – Responsabilidades e desafios**. Retratos da Escola, n. 01/2007, <http://www.cnte.org.br>, (Acesso em: 14/10/2009).

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Educação municipal e efetivação do direito à educação** Ensaio: aval.pol.públ.Educ. vol.19 no.72 Rio de Janeiro jul./set. 2011, disponível em (www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a06v19n72.pdf)

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº21 – Jun/2000.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho e RISCAL, Sandra Aparecida. A constituição do sistema de ensino paulista: das diretorias regionais e serviços de inspeção. RBPAAE,v.23.n.1.p.105-120.jan./abr.2007.

GIL. Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Financiamento da educação e o município na federação brasileira**. RBBPAAE, v. 24 n.3 set./dez. 2008.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Esquerda e Direita na Política Educacional Municipal – Um estudo sobre uma Administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina**. Editora Honóris Causa Ltda, Paraná, 2010.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Notas sobre a educação básica no PDE**. Retratos da Escola, n. 1/2007, [http:// www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br), (Acesso em: 14/10/2009).

HENTZ, Caroline. FPM – Equidade e Eficiência: Estudo de casos no RS . Trabalho de Conclusão. Faculdade de Ciências Econômicas/ UFRGS, Porto Alegre, 2011.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) Sociais**. Cad. CEDES, 2001, vol.21, n. 55, PP 30-41, disponível em www.scielo.br.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. IPEA, nº 20. Brasília 2012.

IPEA. Comunicados do IPEA, nº 66 - PNAD 2009 – Primeiras Análises: Situação da educação brasileira – avanços e problemas.. Brasília, IPEA, 2010.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 124- Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Brasília, 14/12/2011.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 146- O programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. Brasília, 03/05/2012

IPEA. Comunicados do IPEA nº 155 - A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda . Brasília, 25/09/2012.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 156 - PNAD 2011: Primeiras Análises sobre o Mercado de Trabalho Brasileiro. Brasília, 11/10/2012.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 158 – 2012: Desenvolvimento Inclusivo, Sustentável. Brasília, 18/12/2012.

KULGEMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social – **Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 10, n. 29, 1999 p. 175-200.

KUHN, Fábio. **Breve História do Rio Grande do Sul**. 2ª edição. Porto Alegre: Leitura XXI, 2004.

LACERDA, André. **Relações Internacionais**. n.29 Lisboa mar. 2011, scielo, (Acesso em: 01/04/2013).

LAMOSO, Lisandra Pereira. "Neodesenvolvimentismo" brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. *Sociedade e Natureza*, vol.24 no.3, Uberlândia, set./dez. 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LESSA, Barbosa. **Rio Grande do Sul, prazer em conhecê-lo Como surgiu o Rio Grande** Editora AGE, Porto Alegre, 2002.

LIMA, Licínio C. Modelos Organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. IN: **Política e Gestão da Educação: Dois Olhares**. Lourdes Marcelino Machado e Naura Syria Carapeto Ferreira (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A – ANPAE, 2002.

LOBO, Theresa. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, 74, 11-19, agosto, 1990.

LOBO, Theresa. Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: Algumas Questões para Reflexão. IN.: **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate**. RICO, Elizabeth Melo (org.). São Paulo, Editora Cortez, 2001.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. **Municipalização do ensino: é preciso situar esta proposta**. 15ª Reunião Anual da ANPED – GT Estado e Política Educacional no Brasil, NT 5.8-Caxambu-MG, 1992.

LUCE, Maria Beatriz Moreira Reflexões sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração no Rio Grande do Sul. IN.: **Administração Municipal da Educação no Rio Grande do Sul – Subsídios para a Consolidação e a Qualificação dos Sistemas Municipais de Ensino**. UFRGS, FAMURS, COSEME-UNDIME/RS, Porto Alegre, 1993.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. **A educação no Rio Grande do Sul**. Brasília, UNICEF, 2000.

LUCE, Maria Beatriz Moreira e MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso. Gestão democrática na e da educação; concepções e vivências. IN:**Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**.LUCE, Maria Beatriz e MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso (orgs). Porto Alegre, Editora UFRGS, 2006.

LÜCK, Heloísa. Apresentação. **Em Aberto**, Brasília:vol.17, junho de 2000, INEP.

MACHADO, Carlos Roberto Silva. A Gestão democrática no sistema educacional. IN:**Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**.LUCE, Maria Beatriz e MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso. Porto Alegre, Editora UFRGS, 2006.

MACHADO, Lourdes Marcelino. Autonomia administrativa, financeira, poder local e políticas educacionais: uma análise a partir de artigos de Anísio Teixeira. IN:**Descentralização do Estado e municipalização do ensino – problemas e perspectivas**. MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton e BUENO, Maria Sylira Simões (orgs.). Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2004.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A Proposta de Fundeb do Executivo Federal: interlocuções na formulação da política**. Dissertação de Mestrado, FAGED/UFRGS, 2007.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil. IN: **Dinâmica dos Municípios**. CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo e PIANCASTELLI, Marcelo. IPEA, Brasília, 2008.

MARCO, Cristhian Magnus De. **Evolução constitucional do município brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 693, 29 maio 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6798>>. (Acesso em: 29 out. 2010).

MARTINS, Ângela. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Ângela. Autonomia e Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo (115): 207-232, março, 2002.

MARTINS, Ângela; OLIVEIRA, Cleiton e BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs.). Rio de Janeiro: DP&A Editora. ANPAE, 2004.

MARTINS, Paulo de 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. Tese de Doutorado, UNB, Brasília, 2009.

MAFASSIOLI, Andréa da Silva. **Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS.** Dissertação de Mestrado em Educação. FACED/ UFRGS, Porto Alegre, 2012.

MARCHAND, Patricia. **Implantação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no Rio Grande do Sul: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas 2007 a 2011.** Tese de Doutorado, FACED/UFRGS, Porto Alegre, 2012.

MEDEIROS, Laudelino. As cidades. In.: Rio Grande do Sul: Terra e Povo. KREMER, Alda Cardozo, *et al.* Editora Globo, Porto Alegre, 1969.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 9ª Edição atualizada por: MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes e PRENDES, Célia Marisa. Malheiros Editores Ltda, São Paulo, 1997

MELO Marcus André. **As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira.** In: Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. RICO, Elizabeth Melo (Organizadora). São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza . **Trabalho de Campo: Contexto de Observação, Interação e Descoberta.** In.: Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MORAES, Reginaldo. **NEOLIBERALISMO – De onde vem para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MULLER, Pierre. Un Schéma d'analyse des politiques sectoriales. Revue Française de science politique, Année, 1985. Volume 35, n 2 , p. 165-189

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Revista francesa de ciência política – Ano 2000, vol. 50, numero 2. Tradução de Martha Helena Petrik.

MULLER, Pierre. Las políticas públicas. Tercera edición actualizada, aumentada e corregida. Universidad Externado de Colombia, 2010. Traducción y Estudio Introductorio. JOLLY, Jean-François; VARGAS, Carlos Salazar.

MULLER, Pierre; e SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Educat. Pelotas: 2002

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil - Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NASCIMENTO, Mercedes Luiza. Sobre a Construção do Sistema Municipal de Educação de Joaçaba, SC: Um Diagnóstico a Partir de sua Instituição. Dissertação de Mestrado, FAGED/UFRGS, Porto Alegre, 2004.

OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. IN: **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino** – problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n.2, 197-209

PARADA, Lahera Eugenio. **Introdução a las Políticas Públicas**. Fondo de Cultura Económica Chile S.A. Chile:002.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442, (Acesso em: 19/06/2013).

PERGER, Calinca Jordania. Projeto de Tese de Doutorado, FAGED/UFRGS, 2011

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo, Xamã 2003.

PINTO, José Marcelino R. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

REZENDE, Flavio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**-Ano 53, n. 3 jul-set 2002.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. In.: O estudo da política: Tópicos selecionados. RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel Valadão de. (Orgs.). Paralelo 15, 1998 – Brasília/DF

RUA, Maria das Graças. **A estrutura metodológica do monitoramento e da avaliação**. Disponível em http://forum-municipal.org.br/curso/estrutura_metodologica.pdf; (Acesso em : abril de 2008).

SALAMA, Pierre. **Brasil, balanço econômico, sucessos e limites**. Estudos Avançados, vol. 24 nº 70 São Paulo, 2010, disponível em scielo, (Acesso em: 01/04/2013).

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil –genealogia do conhecimento**. Editora Liber Livro, Brasília, 2007.

SARI, Marisa Timm. **Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência no Rio Grande do Sul**. FAGED/UFRGS, 2009 (Dissertação de Mestrado).

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100-Especial, p. 1231-1255, out.2007, Disponível em <HTTP://www.cedes.unicamp.br>

SAVIANI, Demerval. **O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO:ANÁLISE DO PROJETO DO MEC**, Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>, (Acesso em: 08/09/2008).

SCHNEIDER, Regina Portella. **A Instrução Pública no Rio Grande do Sul (1770-1889)**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFGRS, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento**.

Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/boaventura.pdf>, (Acesso em: 08/09/2008).

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **Implementação da Política da Autonomia Financeira em Duas Escolas Públicas Estaduais do Rio Grande do Sul: um estudo de caso**. FAGED/UFRGS, 2007 (Dissertação de Mestrado).

SENA, Paulo. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino**. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SILVA, Darci Bueno. **Conselhos Municipais de Educação na Instituição dos Sistemas Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul**. FAGED/UFRGS, 2008 (Dissertação de Mestrado).

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Revista Ciência e Saúde Coletiva v. 7 n. 3, Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, jun.2005, p. 105-121.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. In: Sociedade e Políticas Públicas. Sociologias / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Sociologia – Vol. 1, nº1 (jan/jun, 1999) Porto Alegre: UFRGS, IFCH, 2006.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Revista Lua Nova**, nº 48, 1999.

SOUZA, Donaldo Bello. FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96** - Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004

TEIXEIRA, Anísio S. **Educação no Brasil**. São Paulo:Editora Nacional, 1969.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A Criação de Municípios no Rio Grande do Sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, **24**, p. 123-148, jun. 2005

TONELLA, Celene. **Poder Local e Políticas Públicas – O Papel dos Conselhos Gestores**, Maringá, Paraná: Eduem, 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Poder Local e Educação no Brasil: dimensões e tensões**. RBP AE, v.27, n.1,p.1-152.jan./abr.2011.

VOSS, Dulce Mari da Silva. **Os Movimentos de Recontextualização da Política Compromisso Todos pela Educação na Gestão do Plano de Ação Articuladas (PAR) e seus Efeitos:Um estudo de caso no município de Pinheiro Machado (RS)**. Tese de Doutorado, FaE/UFPEL, Pelotas 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso** – Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.

WERLE, Flávia Obino Correa, THUM, Adriane Brill e ANDRADE, Alenis Cleusa. **O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação**. RBPAAE, v.24, n.1, p. 1-184.jan./abr.2008.

SÍTIOS DA INTERNET

SCIELO <http://www.scielo.com> (Acesso em: 14 /01/ 2011)

FNDE <http://www.fnde.org.br> (Acesso em: 15/01/ 2012)

FNDE <http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-apresentacao> (Acesso em : 07/05/2013)

INEP <http://www.inep.org.br> (Acesso em: 15/01/2012)

MC <http://www.mc.gov.br/inclusao-digital-mc/telecentros> (Acesso em: 18/03/2013)

IPEA <http://desafios.ipea.gov.br/index.php> (Acesso em: 29/04/2013)

MEC http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16500: piso-salarial-do-magisterio- (Acesso em: 06/05/2013)

CNTE <http://www.cnte.org.br/index.php/lutas-da-cnte/o-pne-que-o-brasil-quer> (Acesso em: 07/05/2013).

TSE www.tse.jus.br/noticias-tse (Acesso em: 21/05/2013)

Ministério das Cidades - <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-no-brasil>, (Acesso em: 24/04/2013)

Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 6, p. 11-24, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/10/19/amorim-mercosul-foi-questao-de-honra-para-lula>, (Acesso em: 08/05/2013)

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/> (Acesso em 05/06/2013)

<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/3/4/dilma>, (Acesso em: 08/05/2013)

<http://www.cnm.org.br>, Estudos Técnicos - CNM Vol 4 - 12. O Fundo de Participação dos Municípios em 2011, (Acesso em: 25/06/2013).

<http://www.cnm.org.br>, Estudos Técnicos CNM – Volume 1- As emancipações de Municípios no período de 1996 a 2006, (Acesso em: 25/06/2013)

<http://www.rs.gov.br/municipios-do-rs>, (Acesso em: 25/06/2013)

<http://www2.al.rs.gov.br/memorial>, (Acesso em: 27/06/2013)

http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_estado.php, (Acesso em: 25/06/2013)

<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/busca/index.php?q=criacao%20de%20municipios>, (Acesso em: 25/06/2013)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm, (Acesso em: 08/05/2013)

<http://www.fee.tche.br/rs-em-mapas-e-dados/>, (Acesso em: 04/07/2013)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm, (Acesso em: 31/10/2013)

www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/uf.php?coduf=43&search=Rio%20Grande%20do%20Sul, (Acesso em: 30/06/2013)

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=242, (Acesso em: 23/09/2012)

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf, (Acesso em: 04/11/2013)

ANEXOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com Prefeito

Perguntas

- 1- Há quanto tempo está no mandato? Qual seu partido político?
- 2- Ocorreram coligações partidárias na sua eleição?
- 3- O cargo de secretário de educação é ocupado por funcionário do quadro de servidores ou trata-se de cargo em comissão?
- 4- O município perde recursos ou ganha com o FUNDEB?
- 5- Qual o destino dos recursos do FUNDEB no município? Quem são os responsáveis pela aplicação desses recursos? Como são escolhidos os membros do conselho do FUNDEB?
- 6- Os recursos do PNAE oriundos do FNDE são suficientes para a merenda escolar dos alunos da rede municipal? O município complementa esses recursos? Qual valor médio de complementação?
- 7- Como está o transporte escolar no município? Os recursos repassados são suficientes?
- 8- Quantos alunos são atendidos pela rede municipal na educação infantil? Pretendem aumentar este atendimento? Como?
- 9- E no Ensino Fundamental? Pretende ampliar a rede de atendimento?
- 10- O município oferece EJA? Justifique.
- 11- Quais são as maiores dificuldades e desafios na educação municipal?
- 12- Quais são as metas para a educação municipal para 2012 e próximos anos?
- 13- Como são escolhidos os membros dos conselhos (CME, CAE, FUNDEB)?
- 14- Tem acompanhado o desempenho dos alunos da rede municipal? Informe a pontuação do último IDEB (2009) da rede municipal.
- 15- O que o PAR trouxe de novo para a educação municipal?

- 16- O Município já assinou convênios com o FNDE ou MEC, em decorrência do PAR?
Quais?
- 17- Antes do PAR de que forma eram realizados convênios entre o município e a União para a efetivação de projetos?
- 18- O município já recebeu alguma assistência técnica da União, a partir das ações solicitadas no PAR? Que tipo? Por meio de quais programas? E assistência financeira?
- 19- Houve alguma alteração na relação entre o FNDE e o município no processo de implementação do PAR?
- 20- Quais ações dentro do PAR, considera de maior relevância para a educação municipal?
- 21- Que aspectos considera como positivos no PAR? E os aspectos negativos?
- 22- O que poderia ser modificado nesse plano para atender as necessidades do município?
- 23- Dê sua opinião final sobre os efeitos dessa política no âmbito do seu município.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com o Dirigente Municipal de Educação

Perguntas:

- 1- Há quanto tempo está desempenhando a função de secretário municipal de educação?
- 2- O cargo de secretário de educação é ocupado por funcionário do quadro de servidores ou trata-se de cargo em comissão?
- 3- Como é constituído o quadro de pessoal da SME? Quais os critérios utilizados para montar essa equipe?
- 4- O secretário tem autonomia para escolher o quadro de funcionários da SME?
- 5- Como se dá a divisão de tarefas? Quem faz o que?
- 6- O que você mudaria no quadro de pessoal da secretaria, e nas rotinas da secretaria?
- 7- O município perde recursos ou ganha com o FUNDEB?
- 8- Qual o destino dos recursos do FUNDEB no município? Quem são os responsáveis pela aplicação desses recursos? Como são escolhidos os membros do conselho do FUNDEB?
- 9- Os recursos do PNAE oriundos do FNDE são suficientes para a merenda escolar dos alunos da rede municipal? O município complementa esses recursos? Qual valor médio de complementação?
- 10- Como está o transporte escolar no município? Os recursos repassados são suficientes?
- 11- Como são escolhidos os membros dos conselhos municipais (CME, CAE, FUNDEB)?
- 12- Qual número total de matrículas da rede municipal no ano de 2011?
- 13- Quantos alunos são atendidos pela rede municipal na educação infantil? Pretendem aumentar este atendimento? Como? As escolas funcionam em prédio próprio?
- 14- Você recebeu explicações sobre o PAR? Em que momento isso aconteceu? Justifique.
- 15- E você conhece a origem do PDE/PAR? Justifique.
- 16- O PAR é um planejamento para a educação no município, ao longo de quatro anos. Foi elaborado inicialmente para o período de 2008-2011. Você tem conhecimento da execução desse planejamento (ações implementadas ou não? Explique como.

- 17- Você tem conhecimento de todos os programas que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual o PAR está inserido?
- 18- O Município já assinou convênios com o FNDE ou MEC, em decorrência do PAR?
- 19- O município já recebeu alguma assistência técnica da União, a partir das ações solicitadas no PAR? Que tipo? Por meio de quais programas? E assistência financeira?
- 20- Antes do PAR de que forma eram realizados convênios entre o município e a União para a efetivação de projetos?
- 21- Tem acompanhado o desempenho dos alunos da rede municipal? Informe a pontuação do último IDEB (2009) da rede municipal.
- 22- O que o PAR trouxe algo de novo para a educação municipal?
- 23- Com a existência do PAR, houve mudanças na secretaria? Mudou alguma coisa na estrutura da secretaria e na rotina de trabalho?
- 24- Tem algum funcionário responsável pelo PAR na secretaria?
- 25- Quais ações dentro do PAR, você considera de maior relevância para a educação municipal?
- 26- Os interesses e necessidades do município estão sendo contemplados de forma satisfatória pelo PAR?
- 27- Que aspectos você considera como positivos no PAR? E os aspectos negativos?
- 28- O que poderia ser modificado nesse plano?
- 29- De sua opinião sobre os efeitos dessa política no âmbito do seu município.
- 30- Quais são as maiores dificuldades e desafios da educação municipal?
- 31- Houve alguma alteração na relação entre o FNDE e o município no processo de implementação do PAR?
- 32- Quais são as metas da SME para 2012 e anos seguintes?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com membro da equipe local de elaboração do PAR

Perguntas:

- 1- Qual cargo exerce e desde quando?
- 2- Como foi o convite para participar da equipe local de elaboração do PAR?
- 3- O município perde recursos ou ganha com o FUNDEB?
- 4- Qual o destino dos recursos do FUNDEB no município? Quem são os responsáveis pela aplicação desses recursos? Como são escolhidos os membros do conselho do FUNDEB?
- 5- Os recursos do PNAE oriundos do FNDE são suficientes para a merenda escolar dos alunos da rede municipal? O município complementa esses recursos? Como?
- 6- Como são escolhidos os membros dos conselhos municipais (CME, CAE, FUNDEB)?
- 7- Qual número total de matrículas da rede municipal no ano de 2011?
- 8- Quantos alunos são atendidos pela rede municipal na educação infantil? Como se dá esse atendimento? As escolas funcionam em prédio próprio?
- 9- Você recebeu explicações sobre o PAR? Em que momento isso aconteceu? Justifique.
- 10- E você conhece a origem do PDE/PAR? Justifique.
- 11- O PAR é um planejamento para a educação no município, ao longo de quatro anos. Foi elaborado inicialmente para o período de 2008-2011. Você tem conhecimento da execução desse planejamento (ações implementadas ou não? Explique como.
- 12- Você tem conhecimento de todos os programas que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual o PAR está inserido?
- 13- O Município já assinou convênios com o FNDE ou MEC, em decorrência do PAR?
- 14- O município já recebeu alguma assistência técnica da União, a partir das ações solicitadas no PAR? Que tipo? Por meio de quais programas? E assistência financeira?

- 15- Antes do PAR de que forma eram realizados convênios entre o município e a União para a efetivação de projetos?
- 16- Tem acompanhado o desempenho dos alunos da rede municipal? Informe a pontuação do último IDEB (2009) da rede municipal.
- 17- O que o PAR trouxe algo de novo para a educação municipal?
- 18- Quais ações dentro do PAR, você considera de maior relevância para a educação municipal?
- 19- Os interesses e necessidades do município estão sendo contemplados de forma satisfatória pelo PAR?
- 20- Que aspectos você considera como positivos no PAR? E os aspectos negativos?
- 21- O que poderia ser modificado nesse plano?
- 22- De sua opinião sobre os efeitos dessa política no âmbito do seu município.
- 23- Quais são as maiores dificuldades e desafios da educação municipal?
- 24- Houve alguma alteração na relação entre o FNDE e o município no processo de implementação do PAR?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com equipe técnica da SMED

Perguntas:

- 1- Qual cargo exerce e desde quando?
- 2- O município perde recursos ou ganha com o FUNDEB?
- 3- Qual o destino dos recursos do FUNDEB no município? Quem são os responsáveis pela aplicação desses recursos? Como são escolhidos os membros do conselho do FUNDEB?
- 4- Os recursos do PNAE oriundos do FNDE são suficientes para a merenda escolar dos alunos da rede municipal? O município complementa esses recursos? Como? Como são escolhidos os membros dos conselhos municipais (CME, CAE, FUNDEB)?
- 5- Qual número total de matrículas da rede municipal no ano de 2011?
- 6- Quantos alunos são atendidos pela rede municipal na educação infantil? Como se dá esse atendimento? As escolas funcionam em prédio próprio?
- 7- Qual o seu papel junto ao PAR do município?
- 8- Você recebeu explicações sobre o PAR? Em que momento isso aconteceu? Justifique.
- 9- E você conhece a origem do PDE/PAR? Justifique.
- 10- O PAR é um planejamento para a educação no município, ao longo de quatro anos. Foi elaborado inicialmente para o período de 2008-2011. Você tem conhecimento da execução desse planejamento (ações implementadas ou não? Explique como.
- 11- Você tem conhecimento de todos os programas que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual o PAR está inserido?
- 12- O Município já assinou convênios com o FNDE ou MEC, em decorrência do PAR?
- 13- O município já recebeu alguma assistência técnica da União, a partir das ações solicitadas no PAR? Que tipo? Por meio de quais programas? E assistência financeira?
- 14- Antes do PAR de que forma eram realizados os convênios entre o município e a União para a efetivação de projetos?
- 15- Tem acompanhado o desempenho dos alunos da rede municipal? Informe a pontuação do último IDEB (2009) da rede municipal.

- 16- O que o PAR trouxe algo de novo para a educação municipal?
- 17- Com a existência do PAR houve mudanças na secretaria? Mudou alguma coisa na estrutura e na rotina de trabalho?
- 18- Quais ações dentro do PAR, você considera de maior relevância para a educação municipal?
- 19- Os interesses e necessidades do município estão sendo contemplados de forma satisfatória pelo PAR?
- 20- Que aspectos você considera como positivos no PAR? E os aspectos negativos?
- 21- O que poderia ser modificado nesse plano?
- 22- Quais são as maiores dificuldades e desafios da educação municipal?
- 23- Houve alguma alteração na relação entre a União e o município no processo de implementação do PAR?
- 24- De sua opinião final sobre os efeitos dessa política no âmbito do seu município.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com membro do Comitê de Acompanhamento do PAR (presidente do Conselho Municipal de Educação)

Perguntas:

- 1- Qual cargo exerce e desde quando?
- 2- Como foi o convite para participar do CME?
- 3- O município perde recursos ou ganha com o FUNDEB?
- 4- Qual o destino dos recursos do FUNDEB no município? Quem são os responsáveis pela aplicação desses recursos? Como são escolhidos os membros do conselho do FUNDEB?
- 5- Os recursos do PNAE oriundos do FNDE são suficientes para a merenda escolar dos alunos da rede municipal? O município complementa esses recursos? Como? Como são escolhidos os membros dos conselhos municipais (CME, CAE, FUNDEB)?
- 6- Como está o transporte escolar no município? Os recursos repassados são suficientes?
- 7- Qual número total de matrículas da rede municipal no ano de 2011?
- 8- Quantos alunos são atendidos pela rede municipal na educação infantil? Como se dá esse atendimento? As escolas funcionam em prédio próprio?
- 9- Como foi o convite para participar do Comitê de Acompanhamento do PAR?
- 10- Vocês tem realizado reuniões do Comitê de Acompanhamento do PAR? Qual a periodicidade?
- 11- Você recebeu explicações sobre o PAR? Em que momento isso aconteceu? Justifique.
- 12- E você conhece a origem do PDE/PAR? Justifique.
- 13- O PAR é um planejamento para a educação no município, ao longo de quatro anos. Foi elaborado inicialmente para o período de 2008-2011. Você tem conhecimento da execução desse planejamento (ações implementadas ou não? Explique como.
- 14- Você tem conhecimento de todos os programas que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual o PAR está inserido?
- 15- O Município já assinou convênios com o FNDE ou MEC, em decorrência do PAR?
- 16- O município já recebeu alguma assistência técnica da União, a partir das ações solicitadas no PAR? Que tipo? Por meio de quais programas? E assistência financeira?

17- Antes do PAR de que forma eram realizados os convênios entre o município e a União para a efetivação de projetos?

18- Tem acompanhado o desempenho dos alunos da rede municipal? Informe a pontuação do último IDEB (2009) da rede municipal.

19- O que o PAR trouxe algo de novo para a educação municipal?

20- Quais ações dentro do PAR, você considera de maior relevância para a educação municipal?

21- Os interesses e necessidades do município estão sendo contemplados de forma satisfatória pelo PAR?

22- Que aspectos você considera como positivos no PAR? E os aspectos negativos?

23- O que poderia ser modificado nesse plano?

24- De sua opinião sobre os efeitos dessa política no âmbito do seu município.

25- Houve alguma alteração na relação entre o FNDE e o município no processo de implementação do PAR?

26- Quais são as maiores dificuldades e desafios da educação municipal?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com diretor de escola

Perguntas:

- 1- Qual é sua formação?
- 2- Desde quando ocupa o cargo de diretor de escola? Como foi o processo de escolha para esse cargo?
- 3- Quem são os membros da equipe diretiva da escola? Como é realizada a escolha dessa equipe?
- 4- Todos os professores possuem a formação mínima para o cargo? Vocês possuem estagiários? Que função eles exercem?
- 5- Qual número de alunos matriculados na escola no ano de 2012? Fale um pouco sobre os alunos da tua escola.
- 6- Você poderia falar alguma coisa sobre o PDE, que entrou em vigor em 2007?
- 7- Inserido no PDE, temos o PAR que é um planejamento para a educação no município, ao longo de quatro anos. Foi elaborado inicialmente para o período de 2008-2011. Você tem conhecimento da execução desse planejamento (ações implementadas ou não)? Explique como.
- 8- Você tem conhecimento de todos os programas que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual o PAR está inserido?
- 9- Sabe informar se o Município já assinou convênios com o FNDE ou MEC, em decorrência do PAR?
- 10- Se o município já recebeu alguma assistência técnica da União, a partir das ações solicitadas no PAR? Que tipo? Por meio de quais programas? E assistência financeira?
- 11- A escola já recebeu algum recurso/programa do PAR? Quais?
- 12- Tem acompanhado o desempenho dos alunos da sua escola? Informe a pontuação do último IDEB (2009).
- 13- Tem conhecimento dos índices de aprovação, reprovação e evasão dos alunos da sua escola?

- 14- Existem alunos solicitando transferência para a escola estadual? A que atribui essa solicitação?
- 15- A escola oferece aulas de reforço para os alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem? Como é realizado este trabalho?
- 16- Como se dá a relação da escola com a equipe da SME?
- 17- Vocês tem problemas com licenças e faltas dos professores?
- 18- Vocês recebem visitas periódicas da equipe da SME?
- 19- Como fazem para suprir as necessidades mais urgentes da escola, como um conserto, compra de material didático?
- 20- A escola possui calendário de reuniões pedagógicas? Possui PPP?
- 21- Qual sua opinião sobre as trocas de secretário de educação nos últimos anos? A que motivos atribui essas trocas?
- 22- Fale um pouco sobre as características do povo desse município.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com Vice-Coordenador do PAR no RS

Perguntas:

- 1- Quando deu inicio os trabalhos do PAR no RS?
- 2- Como ele foi organizado? Quem participou?
- 3- Qual era tua função nesse trabalho?
- 4- Fale sobre a relação da coordenação RS com o FNDE, com a SEC e da coordenação com os municípios.
- 5- O PAR sofreu alterações durante sua implementação? No sistema?
- 6- E nas ações e subações, como eram dadas essas orientações pelo FNDE a coordenação e pela coordenação aos municípios?
- 7- Em que dimensão do PAR ocorreram mais alterações? Cite algumas e diga a que você atribui isso?
- 8- Quais subações foram mais atendidas pelo FNDE? A que você atribuiria isso?
- 9- E aquelas pelos municípios, o que você acha?
- 10- Os municípios já receberam assistência técnica da União, a partir das ações solicitadas no PAR. Que tipo? Por meio de quais programas? E assistência financeira?
- 11- Antes do PAR de que forma eram realizados os convênios entre o município e a União para a efetivação de projetos?
- 12- Quais ações dentro do PAR, você considera de maior relevância para a educação municipal?
- 13- Os interesses e necessidades do município estão sendo contemplados de forma satisfatória pelo PAR?
- 14- Quais são as maiores dificuldades e desafios da educação municipal?
- 15- Houve alguma alteração na relação entre o FNDE e o município no processo de implementação do PAR?
- 16- Apontar aspectos positivos da política e se trouxe alguma contribuição para os municípios.

- 17- Que situações, elementos você considera como negativos e influenciaram na implementação do PAR. O que poderia ser modificado nesse plano?
- 18- Você poderia falar um pouco sobre o novo PAR 2011-2014 e qual a situação hoje com relação a este plano.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com responsável pelo PAR/FNDE

Perguntas:

- 1- Qual é a sua função no FNDE? Há quanto tempo trabalha no FNDE?
- 2- Como iniciou a implantação do Plano de Metas no FNDE? Como tudo começou?
- 3- Como se formou a equipe responsável pelo PAR no FNDE? Funcionários e contratados, quantos são ao todo?
- 4- Como são divididas as tarefas no que se refere a implementação do PAR?
- 5- Qual é o papel do FNDE nessa política? E qual o papel do MEC? No caso do MEC, tanto secretarias, como ministro, e secretario-executivo, existe um grupo coordenador? Como ele se articula? Há algum ator com maior responsabilidade?
- 6- Existem demandas de atendimento de AT e AF do MEC, por parte de parlamentares, secretários, prefeitos, políticos, esses e outros procuram o MEC ou o FNDE solicitando atendimento?
- 7- Há interlocuções com a Undime ou com outras entidades representativas de gestores locais em assuntos do PAR, no sentido de tomada de decisões e não apenas com o representante do município?
- 8- A implantação do PAR no RS segue o mesmo formato que em outros estados ? Quais atores envolvidos nesse processo?
- 9- Como se dá a relação no PAR do FNDE com o MEC, do FNDE com a coordenação estadual, do FNDE com os municípios?
- 10- O PAR sofreu alterações no sistema de registro das informações? Como isso foi e é repassado para os implementadores da política?
- 11- Ocorreram alterações nas ações e subações? A que você atribui essas mudanças?
- 12- Fale sobre os passos da implementação do PAR nos municípios.
- 13- Existem relatórios de acompanhamento da implementação do PAR nos municípios? Como o FNDE faz o acompanhamento do PAR?
- 14- Qual dimensão do PAR está sendo mais atendida pelo MEC? Em quais programas?

- 15- Voce acha que o PAR atende as necessidades dos municípios? Ele interfere na autonomia dos municípios?
- 16- Houve alguma alteração na relação entre o FNDE e o município no processo de implementação do PAR?
- 17- Antes da existência do PAR, de que forma eram realizados os convênios entre os municípios e o FNDE para a efetivação dos projetos?
- 18- Que situações elementos você considera como negativos e influenciaram na implementação do PAR. O que poderia ser modificado nesse plano?
- 19- Quais ações dentro do PAR você considera de maior relevância para a educação municipal?
- 20- Você poderia falar um pouco sobre o novo PAR 2011-2014 e qual a situação dele no momento atual?
- 21- Este novo PAR sofreu alterações? A que fatores você atribui isso?
- 22- De sua opinião sobre os efeitos do PAR no âmbito dos municípios.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Entrevista com consultora do FNDE

Perguntas:

- 1- Qual é a sua função no FNDE? Há quanto tempo trabalha no FNDE?
- 2- Como iniciou a implantação do Plano de Metas no FNDE? Como tudo começou?
- 3- Como se formou a equipe responsável pelo PAR no FNDE? Funcionários e contratados, quantos são ao todo?
- 4- Como são divididas as tarefas no que se refere a implementação do PAR?
- 5- Qual é o papel do FNDE nessa política? E qual o papel do MEC? No caso do MEC, tanto secretarias, como ministro, e secretário-executivo, existe um grupo coordenador? Como ele se articula? Há algum ator com maior responsabilidade?
- 6- Existem demandas de atendimento de AT e AF do MEC, por parte de parlamentares, secretários, prefeitos, políticos, esses e outros procuram o MEC ou o FNDE solicitando atendimento?
- 7- Há interlocuções com a Undime ou com outras entidades representativas de gestores locais em assuntos do PAR, no sentido de tomada de decisões e não apenas com o representante do município?
- 8- A implantação do PAR no RS segue o mesmo formato que em outros estados ? Quais atores envolvidos nesse processo?
- 9- Como se dá a relação no PAR do FNDE com o MEC, do FNDE com a coordenação estadual, do FNDE com os municípios?
- 10- O PAR sofreu alterações no sistema de registro das informações? Como isso foi e é repassado para os implementadores da política?
- 11- Ocorreram alterações nas ações e subações? A que você atribui essas mudanças?
- 12- Fale sobre os passos da implementação do PAR nos municípios.
- 13- Existem relatórios de acompanhamento da implementação do PAR nos municípios? Como o FNDE faz o acompanhamento do PAR?
- 14- Qual dimensão do PAR está sendo mais atendida pelo MEC? Em quais programas?

- 15- Voce acha que o PAR atende as necessidades dos municípios? Ele interfere na autonomia dos municípios?
- 16- Houve alguma alteração na relação entre o FNDE e o município no processo de implementação do PAR?
- 17- Antes da existência do PAR, de que forma eram realizados os convênios entre os municípios e o FNDE para a efetivação dos projetos?
- 18- Que situações elementos você considera como negativos e influenciaram na implementação do PAR. O que poderia ser modificado nesse plano?
- 19- Quais ações dentro do PAR você considera de maior relevância para a educação municipal?
- 20- Você poderia falar um pouco sobre o novo PAR 2011-2014 e qual a situação dele no momento atual?
- 21- Fale sobre os convênios assinados nesta semana com municípios, estados e DF, nos quais foram incluídas subações da SECADI?
- 22- Este novo PAR sofreu alterações? A que fatores você atribui isso?
- 23- De sua opinião sobre os efeitos do PAR no âmbito dos municípios.