

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL**

**JACQUELINE NUNES ARAÚJO**

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A GESTÃO MUNICIPAL DA  
EDUCAÇÃO ESCOLAR: um estudo da implementação de programas e projetos  
federais em municípios do estado da Bahia**

**Belo Horizonte**

**2015**

**Jacqueline Nunes Araújo**

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A GESTÃO MUNICIPAL DA  
EDUCAÇÃO ESCOLAR: um estudo da implementação de programas e projetos  
federais em municípios do estado da Bahia**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

**Área de concentração:** Políticas Públicas e Educação: Concepção, Implementação e Avaliação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Marisa Ribeiro T. Duarte.

**Belo Horizonte**

**2015**

JACQUELINE NUNES ARAÚJO

**Relações intergovernamentais e a gestão municipal da educação escolar:** um estudo da implementação de programas e projetos federais em municípios do estado da Bahia

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

**Área de concentração**

Políticas Públicas e Educação: Formulação, Implementação e Avaliação.

**Orientadora**

Profa. Dra. Marisa Ribeiro T. Duarte

Aprovada em \_\_\_ de julho de 2015.

**Comissão Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte – UFMG  
(Orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Ângela Maria Martins - FCC  
(co-orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Rosimary Soares Santos (UFMG)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Neusa Chaves Batista – UFRS

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito - UEMG

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Adriana Maria Cancelli Duarte-UFMG  
(suplente)

---

Prof. Dr. Donaldo Bello Souza- UERJ  
(suplente)

**Belo Horizonte**  
**2015**

Dedico a Painho, Mainha, Gabriel e Élio, cada um à sua maneira, faz parte desta história. Meus amores.

Quem elegeu a busca, não pode recusar a travessia.

(Alfredo Bosi)

## AGRADECIMENTOS

À luz e energia divina.

À professora Marisa Duarte orientadora desta tese, primeira leitora, pelo exercício rigoroso no processo de construção do conhecimento. A sua orientação foi decisiva para superar as dificuldades ao longo do processo.

À professora Ângela Martins coorientadora desta tese, agradeço a orientação recebida no percurso de construção desta pesquisa, quando do estágio na Fundação Carlos Chagas (FCC), uma valiosa contribuição.

Aos professores da banca de qualificação e de defesa: Adriana Duarte, Ângela Martins, Donaldo Bello, Maria Rosymary Soares, Neusa Batista e Vera Lucia, obrigada pela disponibilidade e por contribuírem com o meu trabalho.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais (PASE) agradeço a contribuição com as discussões, desde o início do meu projeto e pela oportunidade de aprofundar as reflexões na nossa área de atuação.

Aos funcionários, seguranças e professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG pelo compromisso no exercício da profissão.

Ao Wellington e Lucas do jardim Mandala, esse um espaço de harmonia e refrigério em meio a correria da rotina acadêmica.

Aos profissionais de ensino dos municípios pesquisados pelo acolhimento e pela concessão das entrevistas e dos documentos solicitados. Em especial à Alciane Andrade exemplo de compromisso na construção de uma educação pública.

À Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), pela minha liberação o que tornou possível a realização desse doutorado e aos colegas do Departamento de Educação- DEDU.

À Daisy Laraine, Reginaldo e Janaina, com os quais tive a alegria de compartilhar uma rotina acadêmica, e para além dessa rotina, construímos um convívio que sempre me fez tão bem. Amigos solidários, obrigada pela amizade.

Aos amigos das Minas Gerais (são diversas), obrigada pela acolhida e carinho com a forasteira *outsiders*, nas terras mineiras, oxalá nos reencontraremos em breve para contarmos muitos “*causos*”.

À Nely, Carol, Gessio e Bob pelo convívio harmônico e alegre.

À Karine, Katinha, Érica, Severino e Carlos pelo incentivo apoio e muito amor nos momentos precisos.

À Neyla e Vinicius, presença amorosa e acolhedora, muito obrigada!

À escola pública, tão importante para as pessoas oriundas das classes populares, principalmente aquelas que estão no interior desse imenso país, sem recursos para custear sua educação. Sou fruto da escola pública – da educação fundamental ao doutorado- na busca de partilhar o conhecimento que ela mesma me proporcionou. Na esperança de um país com menos desigualdade e mais justiça.

## RESUMO

Esta tese analisa relações intergovernamentais (RIGs) no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Tem por objetivo compreender como ocorreu a implementação local de programas federais em municípios do estado da Bahia. Para esse fim analisamos as mudanças recentes nas relações federativas e seus desdobramentos sobre relações intergovernamentais, no âmbito da educação. A partir do estudo dos dispositivos normativos constantes no texto constitucional, a análise estabeleceu os possíveis desenhos e dinâmicas das RIGs, envolvidas na materialização da determinação constitucional de colaboração entre os entes federados. A literatura de política educacional pesquisada apresentou polifonia em torno do termo “regime de colaboração” e os discursos construídos a sua volta advogavam a organização de um Sistema Nacional de Educação em um país federativo. O estudo constatou que, a partir da divulgação do PDE, a concepção de regime de colaboração, como ações e programas federais a serem implementados pelos entes subnacionais, efetivou-se mediante a introdução de novo mecanismo de monitoramento das relações intergovernamentais: o Plano de Ações Articuladas (PAR). Constatou, ainda, que a literatura brasileira de política educacional, ao analisar a implementação local de programas federais pela via do PAR, destacou suas potencialidades para o planejamento local, minimizando o seu vigor como mecanismo de monitoramento da implementação local de programas formulados centralmente. Para analisarmos os procedimentos locais de implementação de programas e projetos federais por meio do PAR, selecionamos três municípios do estado da Bahia com características diferenciadas. Nesses municípios ocorreram a ampliação do número de programas federais em desenvolvimento, sem acréscimos expressivos nos recursos financeiros mediante transferências voluntárias da União. Esse processo afetou os atores locais por duas vias. Por um lado, as adaptações administrativas das secretarias municipais de educação e, por outro lado, a adequação das ações locais ao *timing* de planejamento estabelecido pelo MEC, via PAR. O estudo conclui pela importância desse mecanismo de articulação intergovernamental como portador da regulação pela via do desempenho das relações intergovernamentais presentes no sistema educacional brasileiro.

**Palavras-Chave:** Relações intergovernamentais - Regime de colaboração - Plano de Ações Articuladas.

## ABSTRACT

This thesis analyses intergovernmental relations (RIGs) at the scope of the PARs (Articulated Actions Plan – a federal action program). This study has as its objective to come to know how occurred the local implementation of federal programs in municipalities of the State of Bahia. To achieve this goal we analysed recent changes in federative relations and their unfolding upon the intergovernmental relations at the Educational field. From the study of the normative devices presented at the Constitutional Text, this analysis established possible designs and dynamics, involved at the work of materialization of the constitutional determination that previews the collaboration between the federated entities. The literature researched, based on educational politics, has presented poliphonical meanings about the term “regime of collaboration”, and its related discourses pleaded the organization of a National Education System in a federative country. This study verificated that, parting from the divulgation of the PDE, the conception of ‘collaboration regime’ as federal programs and activities to be implemented by subnational entitites, was effectively realized through the introduction of a monitoring device of intergovernmental relations: the PARs. In addition, this study verificated that the Brazilian literature about educational politics, in analysing local implementation of federal programs through the PARs, highlights their potencialities for the local planning, undertaking their feature as a monitoring device of local implementation of centrally-formulated programs. To analyse the local procedures in implementating programs and federal projects through the PAR device, we selected 3 municipalities with distinctive features, all of them situated in Bahia. At these municipalities was verificated an amplification of federal programs in developing process, without expressive increases at the financial resources through voluntary transfer from the Union. This process affected the local actors from two different ways. At one hand, from the administrative adjustments practiced by the municipal boards of education, and at the other hand, by local actions adjustments to the planning timing established by MEC, through the PARs. The study concludes by noticing the relevance of this device of intergovernmental articulation, as a bearer of a regulation mechanism, verificated through the intergovernmental relations performance of the Brazilian Educational System.

**Keywords:** Intergovernmental relations – Collaboration regime – Articulated Action Plans (PAR)

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1- Documentos do planejamento nacional da educação no período de 2007 a 2011.....	55
FIGURA 2 - Distribuição geográfica dos municípios no estado da Bahia de acordo com faixas de população.....	87
FIGURA 3 - Classificação dos municípios do estado da Bahia, segundo o IDHM.....	89
FIGURA 4 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Santa Inês .....	133
FIGURA 5 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Feira de Santana .....	134
FIGURA 6 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de acordo com a observação <i>in loco</i> da pesquisadora.....	135
FIGURA 7 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Itapetinga.....	136
GRÁFICO 1 - Associação entre a Capacidade Institucional de Atendimento e resultados educacionais medidos pelo IDEB, BA – 2007 .....	91
GRÁFICO 2 – Número de municípios do estado da Bahia, que receberam transferências correntes em 2013, de acordo com a entidade que transferiu.....	107
GRÁFICO 3 - Recursos financeiros transferidos via FNDE para o município de Feira de Santana em mil R\$ (deflacionados pelo IPCA, para fev. 2015).....	108
GRÁFICO 4 - Recursos financeiros transferidos via FNDE para os municípios de Itapetinga e Santa Inês em mil R\$ (valores deflacionados pelo IPCA, para fev. 2015) .....	110
QUADRO 1- Metas estabelecidas no PNE 2014-2024.....	36
QUADRO 2 – Experiências de ADE’s, em municípios brasileiros .....	45
QUADRO 3 – Alterações nos dispositivos operacionais de assistência técnica e financeira da União .....	70
QUADRO 4 – Constatações empíricas sobre os processos locais de implementação do PAR75	
QUADRO 5 – Ações de assistência presentes nas dimensões do termo de cooperação acordado entre a União e os municípios do estado da Bahia, em 2009.....	97
QUADRO 6 – Composição da Equipe local de elaboração e acompanhamento do diagnóstico da realidade educacional e do Plano de Ações Articuladas.....	122

QUADRO 7 - Plano de ação para elaboração do diagnóstico da realidade local e elaboração do PAR .....	123
QUADRO 8 – Relação dos programas em desenvolvimento no município de Santa Inês em 2013 .....	127
QUADRO 9 - Programas federais implementados nos municípios pesquisados anteriores a 2007 .....	128
QUADRO 10 – Programas federais implementados nos municípios, após a elaboração do PAR .....	130

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Comparação do desenho do Plano de Ações Articuladas na versão do primeiro período (2007-2011) com a do segundo período (2011-2014).....	72
TABELA 2-Distribuição dos municípios segundo o porte e a média do IDHM .....	88
TABELA 3 - Capacidade institucional de atendimento e Índice de desenvolvimento da educação básica dos municípios selecionados .....	92
TABELA 4 – Transferências (legais e voluntárias) de recursos financeiros para a educação a municípios da Bahia em 2007, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015).....	94
TABELA 5 – Transferências (legais e voluntárias) de recursos financeiros para a educação a municípios da Bahia em 2009, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015).....	95
TABELA 6– Recursos financeiros para a educação, transferidos a municípios da Bahia em 2011, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015).....	104
TABELA 7 – Recursos financeiros para a educação, transferidos a municípios da Bahia em 2012, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015).....	105
TABELA 8 – Recursos financeiros para a educação, transferidos a municípios da Bahia em 2013, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015).....	106
TABELA 9 – Valores transferidos no âmbito do PDDE, para unidades educacionais do município de Feira de Santana, em 2009.....	109
TABELA 10 – Valor anual de recursos financeiros transferidos para os municípios, de acordo com a fonte de informação .....	111
TABELA 11 - Transferência de recursos constitucionais obrigatórios para municípios pesquisados no estado da Bahia (valores em R\$, deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015).....	112

TABELA 12- Comparação da participação percentual dos valores transferidos via FNDE, com os valores subvinculados ao FUNDEB .....	113
TABELA 13 – Transferência de recursos financeiros da União, para o município de Feira de Santana (valores em R\$, deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015). .....	113
TABELA 14 – Transferências de recursos financeiros por programa para o município de Itapetinga (em R\$ deflacionados pelo IPCA em fevereiro de 2015).....	115
TABELA 15 – Transferência de recursos financeiros para o município de Santa Inês (valores em R\$, deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015) .....	116
TABELA 16 - Quantidade de ações presentes nas dimensões dos termos de cooperação acordados entre a União e municípios do estado da Bahia, em 2009.....	137
TABELA 17 – Relação dos programas concluídos cujas ações estavam previstas no Termo de Cooperação Técnica do Município de Santa Inês .....	138
TABELA 18 – Relação dos programas concluídos, cujas ações estavam previstas no Termo de Cooperação Técnica do Município de Feira de Santana.....	140
TABELA 19 – Relação dos programas concluídos, cujas ações estavam previstas no Termo de Cooperação Técnica do Município de Itapetinga .....	141

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
CEB	Conselho de Educação Básica
CGU	Controladoria Geral da União
CIA	Capacidade Institucional de Atendimento Protegido
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FIES	Fundo de financiamento estudantil
FINBRA	Finanças Municipais do Brasil
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
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Leis orgânicas municipais
LSE	Levantamento da Situação Escolar
MDE	Manutenção de Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização não governamental

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação do Escolar
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PROAM	Programa de Apoio à Educação Municipal
PROEJA	Programa de Educação de Jovens e Adultos
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PSE	Programa Saúde nas Escolas
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDUC	Secretaria de Educação e Cultura
SEE-BA	Secretaria de Educação do Estado da Bahia
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SINAFOR	Sistema Nacional de Formação Continuada
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STMF	Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda
TPE	Movimento Todos pela Educação
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1 - RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS, REGIME E FORMAS DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS. ....</b>	<b>23</b>
Relações intergovernamentais e colaboração .....	23
Um sistema educacional federativo .....	24
O regime de colaboração entre os entes federados e o texto constitucional de 1988 .....	26
A literatura brasileira de política educacional e a atuação dos municípios .....	30
Emendas constitucionais e construções do regime de colaboração .....	32
O planejamento normativo e um novo protagonismo do Ministério da Educação.....	34
Formas de colaboração no sistema educacional brasileiro .....	40
Arranjos de Desenvolvimento da Educação: experiências intergovernamentais .....	44
Relações verticais para arranjos horizontais .....	47
Aproximações sobre Regime e formas de colaboração .....	49
<b>CAPITULO 2 - UM MECANISMO DE REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>50</b>
O Discurso oficial em torno do PDE .....	53
As análises em torno do PDE: uma revisão da literatura.....	56
Relações intergovernamentais e a formulação do PAR.....	61
Concepções e análise sobre o PAR: uma revisão da literatura .....	65
<i>Os procedimentos previstos no PAR para assistência técnica e financeira da União.....</i>	<i>67</i>
A literatura de avaliação dos resultados do PAR nos municípios brasileiros:.....	73
Planejamento e relações intergovernamentais .....	80
<b>CAPÍTULO 3 – PERCURSOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>82</b>
<b>CAPITULO 4- A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS EM MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA.....</b>	<b>86</b>
O processo de escolha dos casos estudados.....	86

As transferências financeiras do governo federal para os municípios no estado da Bahia ..	93
As transferências financeiras do governo federal para os municípios pesquisados .....	107
Transferências financeiras por programa, para os municípios selecionados .....	110
Transferências legais e voluntárias e relações intergovernamentais.....	117
A recepção e elaboração do PAR nos municípios pesquisados.....	118
A Recepção local do PAR: considerações de âmbito subnacional .....	125
A gestão local de programas federais nos municípios pesquisados.....	126
Lógicas de ação dos implementadores locais .....	131
O planejado e o executado: distâncias e aproximações .....	137
Assistência técnica e financeira da União e relação com os municípios .....	143
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>145</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>150</b>

## INTRODUÇÃO

A pesquisa proposta nesta tese se insere no contexto das mudanças das relações intergovernamentais, decorrentes da configuração de um Sistema Nacional de Educação no país, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 em 2009. Analisar essa dinâmica de relações tem um duplo interesse para a pesquisadora. Por um lado, devido à relevância política que o tema assume na atualidade, quando novas proposições de arranjos institucionais são promovidas nos dispositivos constitucionais e nas leis nacionais educação. Por outro lado, interesses pessoais, decorrentes da experiência profissional enquanto docente da disciplina de Gestão e Políticas Educacionais no período de 1999 a 2011, na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) incentivaram o estudo do planejamento local da educação. As atividades de docência instigaram para as questões que envolvem as relações entre União e municípios, em especial o interesse foi fomentado pelo contato com os gestores municipais. Conversa inicial com o secretário municipal de educação em 2009 apontava o PAR como uma proposta promissora de inovação no planejamento da educação do município.

Além disso, o exercício da docência em sala de aula, suscitou debates sobre as relações entre os entes federados no âmbito da educação. À época (2009) os alunos do curso de Pedagogia divulgaram a novidade da elaboração de um novo plano educacional no município, denominado Plano de Ações Articuladas (PAR). Este era considerado, tanto pelos alunos como pelos gestores, com quem conversei, como uma promessa de estabelecer novas formas de colaboração entre os entes federados, pois haveria incrementação nos recursos destinados à educação municipal. Dessa forma, o tema do regime de colaboração, era recorrentemente apresentado tanto em sala de aula como na esfera das Secretarias Municipais de Educação, e os discursos sobre o PAR remetiam a relevância deste para a efetivação do princípio constitucional de colaboração. Atualmente recorro sempre as palavras de Rosa (1993, p. 106): “Quem desconfia, fica sábio”. No início a pesquisadora dispunha de poucos elementos para formular melhor compreensão e crítica acerca do PAR, os conhecimentos decorriam apenas da literatura recolhida sobre tema para o ensino. Mas essa experiência inicial motivou a ideia de pesquisa.

Esses estudos iniciais associaram ao PAR a ideia da organização do Sistema Nacional de Educação, mediante um regime de colaboração entre os entes federados. Todo esse cenário educacional foi interpretado, pela professora da disciplina Gestão e Políticas Educacionais, como uma retomada do planejamento sistêmico da educação brasileira. O limite dos

conhecimentos à época, advinham da forte presença da divulgação oficial efetuada sobre o plano e da literatura produzida em periódicos nacionais de educação. Nesse momento, achava-se ausente um referente para análise de políticas públicas.

Desse modo, iniciou-se um projeto de pesquisa para o curso de Doutorado, tendo por suposto a importância do PAR para a melhoria da educação municipal e efetivação do regime de colaboração entre os entes federados na construção de um SNE. A formação no doutorado acrescentou o campo da sociologia política, a diferenciação conceitual entre políticas sociais e políticas públicas, pois estas expressam resultados de interações entre atores, governamentais e não governamentais, diversos e desiguais (LASCOUMES; LE GALÈS 2009). Acrescentou, ainda, estudos sobre o ciclo das políticas que orientaram as análises sobre o modo como programas formulados centralmente eram implementados no âmbito local. Foram esses temas que conduziram a tese, em especial, para compreender dinâmica das relações entre União e municípios no âmbito da educação e como essa dinâmica afeta a gestão local. Dessa forma, os debates no campo das políticas públicas educacionais, formataram essa tese sobre mudanças nas relações intergovernamentais, na ordem política federativa tripartite.

As indagações iniciais foram aprofundadas, com a participação no Grupo de Política e Administração de Sistemas Educacionais (GRUPASE) da Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Os estudos realizados no âmbito do GRUPASE sob a coordenação das professoras, Marisa R T Duarte e Rosimar Oliveira, abordaram ainda procedimentos metodológicos relacionados a pesquisa sobre a implementação local de programas nacionais de educação. Estes estudos abordavam a inter-relação na gestão local entre financiamento, avaliação e formação profissional, em especial, as lógicas de ação (práticas, interesses e valores) que orientam condutas. Desse modo, o processo da construção do objeto de tese ocorreu gradativamente.

As opções teóricas sobre a análise das políticas públicas que orientam a construção da tese resultaram também da influência da minha participação no estágio na Fundação Carlos Chagas, no departamento de Pesquisas Educacionais sob a supervisão da Professora Doutora Ângela Maria Martins. O estágio doutoral realizado no período de setembro a dezembro de 2013 teve os seguintes objetivos:

a). Desenvolver estratégias metodológicas para a pesquisa sobre implementação de programas por meio do PAR no âmbito municipal.

b). Conhecer os estudos e pesquisas desenvolvidos na Fundação Carlos Chagas na área da Gestão municipal da educação básica.

Nas reuniões realizadas com a coorientadora, foram discutidas: a) as questões teóricas e metodológicas que seria enfrentada na investigação; b) a delimitação do problema da pesquisa; c) discutimos a elaboração de um roteiro semiestruturado que seria utilizado na pesquisa de campo; e d) reunimos ainda com a estatística Miriam Bizzocchi para traçarmos formas de tratar os dados primários que seriam coletados na pesquisa. Este processo de discussões, de idas e vindas para aproximação com maior clareza do objeto a ser pesquisado, constituiu de extrema relevância para o percurso de construção da tese.

E nas palavras de Bosi (2003, p. 45) “Quem elegeu a busca, não pode recusar a travessia” este percurso conduziu ao que hoje pode ser sintetizado na resposta a seguinte questão: como a dinâmica das relações intergovernamentais afeta a implementação local de programas nacionais e a gestão de sistemas educacionais nos municípios?

A partir de tais questões e com o propósito de elucidá-las, esta tese teve por objetivo geral: analisar como a implementação local de programas nacionais afeta os atores implementadores e a gestão local dos sistemas de ensino. Este estudo apresentou como objetivos específicos: analisar as mudanças nas formas institucionais de colaboração entre os entes federados e analisar como o mecanismo do Plano de Ações Articuladas a (PAR), afeta a gestão local do sistema educacional.

A tese optou por métodos<sup>1</sup> qualitativos, onde a pesquisa de campo envolveu coleta documental, entrevistas<sup>2</sup> mediante roteiro semiestruturado e observação *in loco*, sem desconhecer o levantamento quantitativo dos recursos transferidos que estabelecem medidas para compararmos essas relações. Destacamos na pesquisa empírica a importância das informações prestadas pelos implementadores nas Secretarias Municipais de Educação (SME). Depoimentos dos coordenadores<sup>3</sup> de programas implementados nos municípios selecionados foram fundamentais para a compreensão dos efeitos locais da implementação de programas nacionais no âmbito do PAR. O conhecimento que esses atores possuem influências na gestão local, é fonte de informações pouco explorada pela pesquisa de políticas públicas de educação. Portanto, conhecer a atuação desses atores é importante para

---

<sup>1</sup> O detalhamento dos procedimentos metodológicos consta no capítulo 3 desta tese.

<sup>2</sup> O roteiro de entrevista com os Secretários Municipais de Educação e os técnicos responsáveis pelo Plano de Ações Articuladas PAR, encontra-se no anexo 6.

<sup>3</sup> O roteiro para a coleta de informações sobre as ações e programas nacionais junto aos coordenadores, encontra-se no anexo 7.

compreender a dinâmica das relações intergovernamentais, expressas também na implementação das ações firmadas nos acordos no âmbito do PAR.

A análise das políticas públicas de educação no Brasil, após a Constituição de 1988, implica em considerar os debates presentes na literatura educacional brasileira sobre a questão federativa, as desigualdades sócio educacionais e as mudanças mais recentes no planejamento de um Sistema Nacional de Educação. As relações entre os entes federados são complexas e a questão da coordenação federativa envolve disputas, negociações e colaboração. No campo de estudos sobre políticas de educação os problemas advindos da coordenação federativa são, frequentemente, atribuídos a ausência de regulamentação do regime de colaboração previsto no texto constitucional desde 1988. Cury (2012) destaca que a não institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE) tem promovido uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional brasileiro.

No primeiro capítulo o objetivo foi analisar mudanças institucionais recentes nas relações entre os entes federados e seus desdobramentos sobre as relações intergovernamentais. A partir do estudo dos dispositivos normativos previstos no texto constitucional, a análise buscou compreender e delinear a dinâmica de relações envolvidas na materialização da determinação constitucional de colaboração entre os entes federados. Para esse fim, foi necessário analisar a polifonia em torno do termo “regime de colaboração” e os discursos construídos a sua volta. O capítulo concluiu que, apesar dos debates mencionarem o regime de colaboração entre entes federados, sua concretização ocorreu mediante formas intergovernamentais de colaboração e políticas constitutivas.

No segundo capítulo tratamos dos mecanismos de regulação das relações intergovernamentais no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) e seu significado na coordenação das relações intergovernamentais. Seu objetivo foi destacar as alterações ocorridas nas relações entre a União e os municípios brasileiros, após a divulgação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para tanto, analisou o contexto de emergência das novas formas de planejamento intergovernamental, a literatura brasileira sobre o PDE e o PAR e a literatura sobre a implementação dos planos locais de ações articuladas. O capítulo conclui a respeito da continuidade, apesar de nova regulamentação advinda com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014, as relações intergovernamentais no país, em especial as relações entre o governo federal e os municípios, apresentam uma linha de continuidade em relação às novas concepções e mecanismos introduzidos em 2007.

O terceiro capítulo faz um duplo movimento. Destaca *pari passu* os processos de coleta de informações e os achados empíricos. O método é apreendido enquanto articulação entre teoria e as escolhas do pesquisador. Se o primeiro envolve um diálogo com um campo específico de análise das políticas públicas, apreendidas como ação pública, onde o discurso político é o referente orientador da ação de atores diversos e desiguais (Lascoumes e Le Galés, 2009). As escolhas de pesquisa efetuadas foram orientadas por esse referente onde a autonomia dos implementadores se faz em constante tensão com o desenho estabelecido pelos formuladores.

A tese encerra destacando duas mudanças nas relações intergovernamentais. Por um lado, o consentimento ativo dos implementadores locais na produção de informações para o Ministério da Educação (MEC) a respeito das ações desenvolvidas, por outro lado, expondo as diferenças entre mecanismos de políticas públicas que funcionam na direção do monitoramento do PAR, diferentemente daqueles de colaboração compulsória, como inicialmente o Fundef/FUNDEB, na articulação das relações intergovernamentais.

## **CAPÍTULO 1 - RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS, REGIME E FORMAS DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS.**

O objetivo deste capítulo é analisar mudanças institucionais recentes nas relações entre os entes federados e seus desdobramentos sobre as relações intergovernamentais. A partir do estudo dos dispositivos normativos previstos no texto constitucional, a análise buscou compreender o desenho e a dinâmica de relações envolvidos na materialização da determinação constitucional de colaboração entre os entes federados. Para esse fim, foi necessário analisar a polifonia em torno do termo “regime de colaboração” e os discursos construídos a sua volta. O texto conclui que, apesar dos debates mencionarem diferentes concepções sobre o regime de colaboração entre entes federados, sua concretização ocorre mediante formas intergovernamentais de colaboração e políticas constitutivas.

### **Relações intergovernamentais e colaboração**

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 1988, inaugurou uma ordem política federativa de três níveis, com a inserção do município como ente federado. Apesar de Souza (2005) alertar que, para se entender o funcionamento dos sistemas federais, não é necessário compreender a estrutura constitucional, mas sim as forças reais presentes no sistema político, este capítulo demonstra e analisa, mediante a descrição e análise das diversas Emendas Constitucionais introduzidas no texto aprovado em 1988 e legislação infraconstitucional, as tendências político-administrativas de desenvolvimento das relações intergovernamentais na gestão do sistema educacional federativo brasileiro.

O termo relações intergovernamentais<sup>4</sup>, utilizado neste trabalho, diferencia de relações federativas, visto que o primeiro tipo é condicionado pelo segundo. Embora as regras institucionais inscritas na estrutura federativa sejam essenciais nas relações intergovernamentais, estas levam em conta também aspectos, como as relações informais, os pactos conjunturais e as tomadas de decisão partilhadas entre os entes. Nessa complexa relação entre diversos atores, “mais do que um cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (PIERSON, 1995 *apud* ABRUCIO, 2001, p.48). Conforme acrescenta Elazar (1993), todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio

---

<sup>4</sup> Em termos ideais, há dois modelos de relações intergovernamentais, o competitivo e o cooperativo, os quais correspondem, respectivamente, ao federalismo interestatal (ênfase na separação entre os níveis de governo) e ao federalismo intraestatal (ênfase no imbricamento entre os níveis de governo) (ABRUCIO, 2001, pag.38).

adequado entre cooperação e competição, e entre o governo central e seus componentes. O grande desafio que se apresenta é construir o equilíbrio entre cooperação e competição nas relações entre os governos. Para Almeida (1995), são as formas das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central numa federação que irão estabelecer o tipo ou o modo de atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas, mais centralizadoras ou descentralizadoras.

Esta tese considera que o *modus operandi* das políticas públicas em educação, apreendido como modo de regulação das ações entre atores diferentes e desiguais (MAROY, 2008), é influenciado tanto pelas relações intergovernamentais quanto pelas relações do Estado com os atores societários. O objeto deste estudo circunscreve-se às mudanças nas relações intergovernamentais e por essa razão, analisa-se inicialmente a ordem constitucional, estabelecida em 1988, para o sistema educacional federativo brasileiro.

### **Um sistema educacional federativo**

Em 1988, introduziu-se no país um complexo ordenamento jurídico entre os entes da federação mediante a repartição de competências subdivididas em: a) competências privativas da União (arts. 21 e 22) (BRASIL, 1988); b) competências comuns ou compartilhadas, as atribuições que podem ser exercidas por um ou mais entes (art. 23) (BRASIL, 1988); e c) as concorrentes, nesse caso, os entes podem legislar sobre determinado tema concomitantemente (art. 24) (BRASIL, 1988), desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União (§ 1º, art.24) (BRASIL, 1988). Nesse desenho, a União preservou o leque mais significativo de competências exclusivas (art. 21 e 22), dentre elas a de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (inc. XXIV, art. 22) (BRASIL, 1988).

A novidade foi que os municípios brasileiros, desde 1988, detêm competências políticas e administrativas semelhantes aos demais entes federados (art. 23) (BRASIL 1988): têm capacidade de legislar sobre assunto de interesse local (inc.I,art. 30)(BRASIL, 1988) e podem complementar a legislação federal ou estadual (inc. II, art. 30)(BRASIL, 1988). Assim, após a promulgação da CRFB em 1988, para o âmbito educacional, estava prevista a possibilidade dos municípios suplementarem a legislação nacional e/ou estadual. Não é esta a interpretação apresentada por Saviani (1999):

[A Constituição] não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação. Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino. (SAVIANI, 1999, p. 122)

Ainda, Saviani (1999) reconhece a previsão constitucional dos municípios para baixar normas complementares em matéria educacional:

A LDB terá certamente buscado respaldo nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal que afirmam, respectivamente, a competência dos municípios para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". (SAVIANI, 1999, p. 123.)

Legislar sobre educação e ensino no texto constitucional seria atribuição concorrente apenas dos estados subnacionais e da União (inciso IX, art.24) (CRFB, 1988) e, para Saviani (1999), é somente no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –LDBEN - nº 9394/1996, aprovada e sancionada em 20 de dezembro, que se encontra de forma explícita a autorização legislativa para os municípios baixarem normas complementares para os seus sistemas de ensino (inc. III, art.11) (BRASIL,1996). Autores como Cury (2012) interpretaram que a autorização estabelecida em 1996, mediante uma lei ordinária, obedece ao que já estava disposto no texto constitucional de 1988 (inc. I, art. 30) (BRASIL, 1988).

Apesar do intenso debate a respeito da competência legislativa dos municípios em matéria educacional, historicamente, os municípios brasileiros têm legislado em assuntos que lhes são afetos. Duarte e Nascimento (2014) relatam para o município de Contagem a aprovação da Lei Municipal nº 1.609 (CONTAGEM, 1983), que criou o Conselho Municipal da cidade de Contagem/MG e estabeleceu as atribuições desse órgão. Leis orgânicas municipais (LOM) contêm capítulo ou seção específica sobre a educação, planos de carreira ou de cargos e salários são aprovados pelos legislativos municipais, além de outros dispositivos normativos infralegais. Esta tese pôde constatar, em 2015, a inexistência de um descritor, no Portal Scielo ou no portal de teses da Capes, que abordasse a legislação municipal. Situação reveladora da ausência de estudos sobre o tema.

O desenho de um sistema federativo de educação posto pelo texto constitucional em 1988 e pela LDBEN nº 9394 em 1996 estabeleceu para os municípios possibilidades de construir relações intergovernamentais no campo da educação, por meio da organização do sistema municipal de ensino próprio. De acordo com CNE/CEB (1997) os municípios brasileiros podem baixar normas complementares para regulamentar a estrutura e o funcionamento da educação no âmbito de suas competências e, ainda, pactuar com os demais entes, ou integrar-

se ao sistema estadual. Nessa segunda opção, não se coloca a ideia de colaboração, pois ela significaria para o âmbito educacional a subordinação dos governos municipais aos estaduais na gestão da educação municipal.

O reconhecimento pós-1988 da autonomia político-administrativa municipal não impediu essa opção por integrarem o sistema estadual de ensino ou comporem com ele um sistema estadual único de educação básica (art. 11, § único) (BRASIL, 1996). Como exemplo dessa possibilidade, em 1998, a Lei Complementar nº 49 de 1º de outubro (MATO GROSSO, 1998) atribuiu ao Estado a incumbência de organizar e financiar o sistema de ensino e prestar assistência técnica e financeira aos Municípios para gradual integração em um Sistema Único [estadual].

Por outro lado, é extensa a literatura em política educacional que, sob a determinação constitucional de organização do regime de colaboração (art. 211) (BRASIL, 1988), debateu as funções políticas educacionais desejáveis ou exercidas pelos entes federados e suas relações.

### **O regime de colaboração entre os entes federados e o texto constitucional de 1988**

Desde 1988, a Constituição brasileira orienta os entes federados para a organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211) (BRASIL, 1988). Em 2009, nova redação acrescenta, como objetivo do Plano Nacional de Educação, articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. Entretanto, como afirma Araújo e Oliveira (2012), é grande a polifonia em relação a esse último termo. O regime de colaboração na literatura educacional brasileira apresenta acepções diversas:

Esses processos de mobilização, envolvimento e comprometimento social e institucional ampliaram o conceito de regime de colaboração, que geralmente é empregado na descrição do esforço conjunto de entes federados para a garantia de oferta de serviços educacionais. (...) No Ceará, o regime de colaboração foi estendido aos setores governamentais e não governamentais, alcançando características não apenas de contratação, mas, sobretudo, de processos e pactuação, com a proposição de alternativas para os problemas educacionais ampliadas a todos os atores sociais. (AGUIAR, 2002, p. 133)

O artigo 211 verá a possibilidade desse regime de colaboração a título de parcerias entre os entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. (...) Em substância, pode-se dizer que o regime de colaboração ou compartilhamento de tarefas educacionais traduz o esforço do Estado de praticar a descentralização política em termos de acesso da comunidade escolar às políticas públicas. (MARTINS, 2004, p.1)

Para os autores (MARTINS, 2004 e AGUIAR, 2002) o regime de colaboração foi interpretado como um esforço de descentralização política ou como processos de mobilização parcerias e também pactuação em torno da educação, envolvendo atores sociais e estatais.

A ideia de regime de colaboração é entendida aqui “como mais do que um procedimento administrativo, é uma cultura de relacionamento a ser incrementada em todos os níveis de ensino e todas as instâncias políticas a que a educação está afeta”. (WERLE, 2006, p.9)

O regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, projeto nacional de educação. (LUCE; FARENZENA, 2007b, p. 10)

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. (BRASIL, 2007, p.10, *grifo meu*)

Na prática, [regime de colaboração] é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 21-22).

Para Werle (2006) e Oliveira e Souza (2010), essa ideia de colaboração vai além de normas procedimentais e manifesta-se numa cultura de relacionamento em todas as instâncias educacionais e políticas e dependem da predisposição dos dirigentes para se efetivar a colaboração. Encontram-se, também, autores que anunciam um regime de colaboração que garanta o direito à educação (LUCE; FARENZENA, 2007) e para Brasil (2007) significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação.

O regime de colaboração, desde então, [Constituição 1988], passou a ser defendido como um mecanismo de apoio/cooperação entre a União, estados e municípios na definição e implementação das políticas educativas voltadas para o efetivo usufruto da educação com qualidade. Isto, particularmente, ao se considerar as assimetrias presentes na realidade brasileira e, sobretudo, os problemas atávicos presentes na maior parte de suas municipalidades. (AZEVEDO; SANTOS, 2012 p.564)

Azevedo e Santos (2012) chamam a atenção de que o regime de colaboração constitui-se como um mecanismo de cooperação e apoio na definição e implementação de políticas educativas. Ressaltam a importância da educação com qualidade, e também registram os problemas decorrentes de um sistema de federalismo tripartite.

Na última Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, ficou evidente que a construção de um SNE requer o redimensionamento da ação

dos entes federados, garantindo que diretrizes educacionais comuns sejam implementadas em todo o território nacional, visando à superação das desigualdades regionais e a regulamentação do Regime de Colaboração. Ficou claro, também, que a efetivação do SNE e a regulamentação do Regime de Colaboração dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino. Desse modo, de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva, União, estados, Distrito Federal e municípios devem agir em conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da Educação nacional. (RAMOS; ABRUCIO, 2012, p.12, *grifo meu*)

Regime de colaboração é um instituto jurídico-político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. [...] Neste sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo. (ARAUJO, 2013, p.788, *grifo meu*)

As duas citações mais recentes (ARAÚJO, 2013; RAMOS; ABRUCIO, 2012) remetem à ideia de um regime de colaboração mediante regulamentação nacional. Entretanto, em Ramos e Abrucio (2012), a regulamentação sugerida aponta para diretrizes educacionais comuns, capazes de contribuir para a superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino [locais]. Para esses autores, o regime de colaboração remete à ideia de formas de colaboração/cooperação. Em Araújo (2013), trata-se de norma nacional (instituto jurídico-político) que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos.

No portal da Secretaria de Educação do estado da Bahia, afirma-se: “o pacto com os municípios pela alfabetização é uma parceria do estado com municípios em regime de colaboração para melhorar a educação básica” (SEE-BA, 2015, *grifo meu*). Nesse sentido, trata-se de relações intergovernamentais em colaboração, que tomam corpo a partir de ações e programas advindos do governo federal. Ao termo regime de colaboração a literatura atribuiu vários significados, por um lado remete para relações entre os entes federados mediante novas proposições de políticas constitutivas, por outro lado remete para acordos e relações intergovernamentais.

A Emenda Constitucional nº 59, aprovada em 2009 instituiu como objetivo do Plano Nacional de Educação (PNE), articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração (BRASIL, 2009). Em 2010, a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) vai demarcar a hegemonia da interpretação do termo “regime de colaboração” como a regulamentação das relações federativas no campo educacional. É em torno da ideia da regulamentação federal desse regime entre os entes para a constituição de um Sistema Nacional de Educação que atores sociais e estatais foram mobilizados por todo o país.

De acordo com o texto constitucional (art. 211) (BRASIL 1988), os entes federados devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, entretanto essa determinação constitucional recebeu dupla interpretação: o regime de colaboração irá organizar as relações federativas no âmbito da educação ou organizar relações intergovernamentais.

O pacto federativo [o texto constitucional] dispõe, na educação escolar, a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob regime de colaboração recíproca: com unidade, com divisão de competências e responsabilidades, com diversidade de campos administrativos, com diversidade de níveis de educação escolar, com assinalação de recursos vinculados. (CURY, 2009, p.22)

Cury (2009) reafirma a existência de fato e de direito de um sistema educacional tripartite, entretanto advoga, também, por normas capazes de oferecer maior unidade e organicidade, respeitada a autonomia político-administrativa. Ao comentar o conceito constitucional de regime de colaboração, Cury (2012) após reconhecer a existência de fato e de direito de um sistema de colaboração recíproca posto pela ordem constitucional de 1988, acrescenta:

A engenharia institucional da Constituição Federal e da LDB pressupõe uma organização tal da Educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de contradição entre leis ou entre disposições de uma mesma lei, e unidade nos fins (Cury, 2012, p. 42).

Para esse autor a existência de fato de um regime de colaboração entre entes federados no campo educacional acha-se condicionada pela regulamentação por lei complementar, tanto do papel da União, quanto da obrigatoriedade de vínculos entre os entes federados.

Com apoio em Levi (2010) e a partir do conceito de regime político, esta tese estabeleceu em torno do termo “regime de colaboração” algumas definições. O termo “Regime político” trata “do conjunto das instituições que regulam lutas pelo poder e o seu exercício, bem como a prática dos valores que animam tais instituições” (LEVI, 2010, p. 1081). Por extensão, apreende-se o regime de colaboração entre os entes federados como o conjunto de instituições que animam e regulam o sistema educacional tripartite do país. Por um lado, existe uma estrutura constitucional que atribui aos entes federados competências próprias, concorrentes e complementares e, por outro, normas de âmbito nacional que asseguram a repetição constante de determinados comportamentos entre atores governamentais e tornam assim possível o desenvolvimento regular e, ao prescrever procedimentos ordenam relações intergovernamentais do sistema educacional federativo brasileiro.

Por essas razões, diferencia-se o termo “regime de colaboração”, previsto no caput do art. 211 (BRASIL, 1988) do termo “formas de colaboração” (§4º., art. 211) (BRASIL, 1988), em que

o primeiro, como expresso por Araújo (2013), seria estruturado por um instituto jurídico e político, ou seja, a Constituição Federal, leis complementares e legislação ordinária de âmbito nacional, que regulamentam o pacto federativo. Por sua vez, formas de colaboração abrangem os aspectos mais gerais das políticas públicas, estabelecendo programas ou projetos colaborativos verticais ou horizontais. Formas de colaboração contêm dinâmicas de materialização conjunta dos governos na prestação das políticas educacionais (por exemplo, as formas de colaboração entre estados e municípios no oferecimento do transporte escolar, ARAÚJO, 2013).

A ordem política federativa brasileira, nesta tese, é analisada em sua especificidade tripartite e a hipótese analítica que a orienta é que, pelo considerável aumento de programas “intergovernamentalizados” (SOUZA, 2005), a competição entre governos, recebe um tratamento mais equilibrado. A busca desse equilíbrio, no âmbito educacional, manifestou-se, no texto constitucional em 1996, com a determinação de estados e municípios estabelecerem formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório (§4º, art. 211) (BRASIL, 1988)<sup>5</sup>, quando da organização de seus sistemas de ensino.

### **A literatura brasileira de política educacional e a atuação dos municípios**

A partir de 1988, a literatura brasileira em educação (MAIA, 1990; MELLO, 1990; SAVIANI, 1997, 1999; CURY, 1997; OLIVEIRA, 1999) repõe sobre seu foco a atuação dos municípios na área educacional. Esses estudos abordaram as relações intergovernamentais pela ótica da municipalização/desconcentração/centralização/descentralização, ou ainda, com o objetivo de analisar as competências atribuídas *vis a vis* com os recursos disponíveis. O crescimento da literatura sobre gestão municipal da educação fez-se ao longo do processo de redemocratização do país, quando os governos municipais adquiriram, paulatinamente, maior protagonismo no campo da educação básica, seja pela proposição de novos projetos políticos pedagógicos, seja por instituírem novas formas de gestão educacional, ou ainda por apresentarem-se como atores relevantes na formulação de programas educacionais de âmbito nacional.

---

<sup>5</sup> Emenda constitucional nº 14 de 20 de dezembro de 1996 previa formas de colaboração na organização dos sistemas subnacionais de ensino e a Emenda nº 59 de 2009 acrescentou a participação do sistema federal mediante formas de colaboração com os sistemas de ensino subnacionais.

A base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e consequente ao ente federativo dentro de seu campo de atuação. Ao criar por lei o próprio órgão normativo, ao montar seu órgão executivo e ao manter o que está disposto nos artigos 11 e 18 da LDB, o município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como ente federativo. Essa base não exclui articulações inventivas dos municípios entre si e com o Estado. (CURY, 2012, p.40)

Entretanto, no período mais recente, as análises sobre a atuação dos municípios recebem novo tratamento. Autores como Souza (2005); Abrucio (2005; 2010; 2012); Oliveira (2010); Rezende (2010) e Cury (2008; 2010) concordam que, no Brasil, as relações entre os entes federados são complexas e a questão da coordenação federativa<sup>6</sup> envolve disputas e/ou negociações entre interesses diversos, como também novos arranjos político-administrativos. Para Cury (2012), no campo da educação, o desenho federativo pós-1988 expõe a ausência de um regime de colaboração efetivo entre os entes. Seria na ausência da regulamentação constitucional do Sistema Nacional de Educação (SNE) que se tem promovido uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional brasileiro. O rompimento com essa lógica por certo promoveria uma relação mais cooperativa entre os entes federados, “as bases da cooperação implicam em garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional” (DOURADO, 2013, p.763).

Essa literatura expressa a tensão existente entre preservar a autonomia e a necessária interdependência entre os entes federados no campo educacional. Em especial, ela manifesta-se contra a permanência de exacerbadas desigualdades sociais, fiscais e econômicas entre os entes subnacionais e a ordem política federativa:

[...] mesmo após levar em conta as transferências que, por lei, o Governo Federal deve fazer para estados e municípios, bem como aquelas que os estados devem fazer a seus municípios, os municípios continuam muito carentes de recursos. Ressalte-se que o pequeno valor da parcela da União na divisão final do bolo de impostos não deve fazer o leitor desavisado pensar que esse nível de governo é o mais pobre de todos, pois não se pode esquecer que a União fica com boa parte dos recursos tributários que não se classificam como impostos e que somavam 14,5% do PIB, em 2010. (PINTO,2012, p.162)

O desenho federativo que assegura aos municípios brasileiros autonomia político-administrativa seria, nesse sentido, disfuncional à promoção de um equilíbrio federativo. Especificamente, no campo educacional, a grande maioria dos pequenos municípios

---

<sup>6</sup> O conceito de coordenação federativa é utilizado por Abrucio (2010) para se referir às formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações, em substituição à polaridade centralização / descentralização.

brasileiros<sup>7</sup> dispõe de reduzida capacidade de atendimento institucional (DUARTE; FARIA, 2010) e, portanto, encontra dificuldades de atendimento e prestação de serviços com qualidade. Além disso, alguns condicionantes contratuais para as transferências de recursos (elaboração prévia de projetos, contrapartidas financeiras) acabariam por beneficiar estados e municípios com maior capacidade institucional que, em geral, são também os mais ricos. De acordo com Cruz (2009) e Soares (2012), a fragilidade administrativa dos governos locais associada à inexistência de um corpo técnico capaz de propor ações diferenciadas terminam por fortalecer os condicionantes políticos, que, muitas vezes, têm se sobreposto aos condicionantes redistributivos e técnicos, principalmente no que se refere às transferências voluntárias. Abrucio e Soares (2001) sintetizaram da seguinte forma, o dilema, que tem caracterizado historicamente a federação brasileira, entre a adoção de um modelo hierárquico de submissão e cooptação ou a vigência da separação, fragmentação e compartimentalização dos níveis de governo, resultando em competição predatória.

### **Emendas constitucionais e construções do regime de colaboração**

Após sua promulgação, o desenho constitucional estabelecido em 1988 para o sistema educacional federativo brasileiro sofreu três alterações, diretamente relacionadas com as relações entre os entes. A primeira em 1996, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 (EC-14), e por meio da Lei nº 9424 de 24 de dezembro, que, ao criar o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), impôs aos diferentes governos locais um mecanismo de indução do acesso à educação escolar, que vinculava parcela da receita proveniente de transferências ao número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino fundamental. Tratava-se, nesse caso, da construção do que passamos a denominar como **mecanismo compulsório de colaboração**, pois, mediante o repasse de recursos provenientes de transferências constitucionais obrigatórias, no âmbito de cada estado subnacional, os entes com maior capacidade fiscal transferem recursos financeiros àqueles com menor capacidade, acrescido da complementação financeira da União<sup>8</sup> quando a conta estadual do fundo não atinge um valor mínimo por aluno. Excetuando-se a complementação efetuada minimamente no período de vigência do FUNDEF, o exercício

---

<sup>7</sup> Conforme informou o Censo 2010, o país conta com 4.957 municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes), o que representa 89,1% do total (IBGE, 2012).

<sup>8</sup> É extensa a literatura que analisou, a partir da segunda metade da década de 1990, desde as concepções e influências que orientaram a formulação do FUNDEF aos seus efeitos sobre os entes, escolas e resultados educacionais (Ver a respeito: DUARTE, 2005; DIDONET, 2006; PINTO, 2007; DAVIES, 2008; CRUZ, 2009; RESENDE, 2010). Neste capítulo, destaca-se o modo como foram articuladas as relações intergovernamentais pela via da construção de um mecanismo compulsório de colaboração daqueles com maior capacidade fiscal para os entes com menor capacidade, observando a matrícula no ensino fundamental.

da função redistributiva da União pouco se materializava. Essa mesma Emenda Constitucional (EC-14) alterou a redação das atribuições da União, que, no lugar de prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, passaria a exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Uma segunda modificação no texto constitucional com consequências para as relações federativas ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 em 2006. A nova redação restringiu a obrigação dos municípios em assegurar a educação infantil em creches e pré-escolas a todas as crianças até os 5(cinco) anos de idade (inc.IV, art. 208) (BRASIL, 1988). Essa alteração tinha por função adaptar o texto constitucional à mudança efetuada na LDBEN, em fevereiro do mesmo ano, pela Lei nº 11.274 (BRASIL, 2006). A nova redação do texto passou, ainda, a prever que leis complementares<sup>9</sup>, uso do plural e não mais do singular, fixariam normas para a cooperação entre os entes federados (parágrafo único, art. 23) (BRASIL, 1988). Para Dourado (2013), essa alteração é significativa, à medida que substitui a força de uma lei complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Especificamente quanto à política de financiamento da educação básica, a redação dada ao texto constitucional em 2006 alterou a sistemática de distribuição dos recursos provenientes da arrecadação da contribuição social do salário-educação e expandiu o mecanismo introduzido pelo FUNDEF em 1996. Com a aprovação da Lei nº 11.494 em 20 de junho de 2007, esta instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). As parcelas ou quotas estaduais e municipais passaram, também, a ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (§ 6º. art.212) (BRASIL, 2006). Desse modo, disseminavam-se no país **mecanismos compulsórios de cooperação** entre os entes federados, mediante a distribuição *per capita* existente desde 1996.

Uma terceira alteração do texto constitucional no campo da educação dá-se com a aprovação da Emenda nº 59, em 11 de novembro em 2009. Uma nova redação (BRASIL, 2009) acerca do dever do Estado brasileiro para com a educação prescreveu para os poderes públicos

---

<sup>9</sup> Diferem das Leis Ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas. Devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República (BRASIL, 2014).

subnacionais a responsabilidade de assegurar educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (Inc. I, art. 208) (BRASIL, 1988) e não mais apenas o ensino fundamental. De modo a suavizar essa atribuição, a nova redação dada a partir de 2009 incluiu a obrigação da União, junto com a dos estados e municípios já prevista, de definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (§4º, art. 211) (BRASIL, 1988). Por último, mas não menos importante, a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 atribuiu, nas disposições constitucionais, a elaboração futura de Plano Nacional de Educação (PNE) com o objetivo de articular um Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração entre os entes federados.

No intervalo de aproximadamente vinte anos – 1988-2009, pelo menos duas formas diversas de colaboração entre os entes federados foram prescritas no texto constitucional. Aquela que se denomina “**mecanismos de colaboração compulsória**”, introduzida com o FUNDEF e disseminada a partir de 2006 com o FUNDEB, na qual a colaboração faz-se de modo automático e não voluntário, mediante a definição de critérios a serem observados por todos os governos presentes nos entes federados. E uma segunda forma de colaboração entre os entes explicita-se no desenho constitucional a partir de 2009. A EC nº59 de 2009 (BRASIL, 2009) acrescentou que o PNE tem por objetivo articular um SNE em regime de colaboração entre os entes. A essa forma denomina-se **colaboração pela via do planejamento normativo e estratégico**. Sua materialização, entretanto, acha-se condicionada à implementação do Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

### **O planejamento normativo e um novo protagonismo do Ministério da Educação**

Em junho de 2014, foi aprovada a Lei nº 13.005, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o decênio de 2014-2024. As expectativas em torno do PNE<sup>10</sup>, como um instrumento capaz de contribuir para a superação dos desafios da educação brasileira, apontavam para, no que tange as relações intergovernamentais, o papel da União no sistema federativo brasileiro, com especial atenção para a função supletiva, o regime de colaboração e os recursos financeiros (CURY, 2010). Dourado (2013), por sua vez, reafirma a urgência da

---

<sup>10</sup> Á época, sítios como os da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (<http://www.redefinanciamento.ufpr.br>); da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (<http://www.campanhaeducacao.org.br>); do Centro de Estudos Educação e Sociedade (<http://www.cedes.unicamp.br>); dentre outros, se manifestaram em defesa da tramitação do Plano Nacional de Educação e divulgaram diversos estudos quanto aos itens que deveriam ser contemplados no PNE. As pautas foram diversas e posições divergentes foram intensamente debatidas nesses fóruns, dentre outros.

regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e o papel nesse sentido dos Planos Decenais de Educação como políticas de Estado [constitutivas].

O documento legal, aprovado em 25/06/2014 (BRASIL, 2014), por sua vez, apresenta 20 metas a serem atingidas ao longo do decênio (QUADRO 01).

**QUADRO 1- Metas estabelecidas no PNE 2014-2024**

<b>Meta</b>	<b>Ementa (Continua)</b>	<b>Atribuição nos termos do art. 211, da CRFB</b>
<b>01</b>	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Aplica-se prioritariamente aos municípios
<b>02</b>	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>03</b>	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	Aplica-se prioritariamente aos estados subnacionais
<b>04</b>	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>05</b>	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>06</b>	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>07</b>	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>08</b>	Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.	Aplica-se aos entes subnacionais

<b>Meta</b>	<b>Ementa (Continua)</b>	<b>Atribuição nos termos do art. 211, da CRFB</b>
<b>09</b>	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>10</b>	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>11</b>	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	Aplica-se prioritariamente aos estados subnacionais
<b>12</b>	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Aplica-se prioritariamente à União
<b>13</b>	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	Aplica-se prioritariamente à União
<b>14</b>	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	Aplica-se prioritariamente à União
<b>15</b>	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Aplica-se prioritariamente à União
<b>16</b>	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Aplica-se prioritariamente à União

<b>Meta</b>	<b>Ementa (Conclusão)</b>	<b>Atribuição nos termos do art. 211, da CRFB</b>
<b>17</b>	Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>18</b>	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>19</b>	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Aplica-se aos entes subnacionais
<b>20</b>	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	

Fonte: BRASIL, 2014

Das 20 metas previstas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) apenas uma aplica-se diretamente aos municípios (meta 1) e duas aos estados subnacionais (metas 03 e 11) (QUADRO 01). Ou seja, o texto do PNE, ao prescrever a ampliação do atendimento em prazos pré-definidos como articulação do SNE em regime de colaboração, constitucionaliza relações que estavam no âmbito dos governos. A ordem política da federação passa a prever procedimentos e resultados do sistema educacional. A Lei nº 13.005 regulamentou relações entre entes da federação. O texto aprovado em 2014 estabeleceu para o alcance das metas e a implementação das estratégias nele previstas o regime de colaboração entre os entes (art. 7º) (BRASIL, 2014).

Os parágrafos subsequentes da norma (art. 7º) (BRASIL, 2014) orientaram a respeito da efetivação desse regime. Reconhecem a competência dos gestores nas três esferas governamentais para a adoção das medidas necessárias ao alcance das metas; recomendam a adoção de medidas adicionais em âmbito local e respectivos instrumentos jurídicos associados

a mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca; introduzem a noção de regime de colaboração específico para territórios étnico-educacionais; e acrescentam a determinação de criação de instância permanente de coordenação e negociação das relações intergovernamentais no âmbito educacional. Por último, o artigo que trata do regime de colaboração entre os entes federados possibilita a efetivação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE's).

Contudo o conteúdo do PNE 2014-2024 é revelador das novas orientações estabelecidas para as funções políticas e administrativas da União no campo da educação básica. Duarte e Santos (2014; 2015) observam que o texto legislativo do Plano Nacional, atribuiu à União o desenvolvimento de políticas distributivas de assistência técnica e financeira. De acordo com as autoras, essa Lei discriminou as diversas áreas de intervenção específica da União na prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

**Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos:** para a rede escolar pública de educação infantil (Estratégia 1.2, para universalizar o atendimento na educação infantil) para as escolas do campo (Estratégia 2.5, para universalizar o ensino fundamental) para as escolas públicas [em geral] (Estratégia 7.10 para atingir valores médios de desempenho educacional) para as escolas públicas que atuam na Educação de Jovens e Adultos (Estratégia 10.4 para integração da EJA com a educação profissional). **Programa nacional de aquisição de veículos para transporte do campo** (Estratégia 2.4, para universalizar o ensino fundamental). **Programa nacional de diversificação curricular do ensino médio** (Estratégia 3.1 para universalizar o atendimento no Ensino Médio). **Programa nacional de acessibilidade nas escolas públicas** (Estratégia 4.4 para universalizar o atendimento a estudantes com deficiências). **Programa nacional de ampliação da jornada escolar** (Estratégia 6.1 para oferecer educação em tempo integral). **Programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas** (Estratégia 6.2 para oferecer educação em tempo integral). **Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas** (Estratégia 7.10, para atingir valores médios de desempenho educacional). **Programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação** (Estratégia 7.13, para atingir valores médios de desempenho educacional). **Programa nacional de atendimento oftalmológico** (Estratégia 9.5 para elevar a taxa de alfabetização da população). **Programa nacional de educação de jovens e adultos** (10.1, para integração da EJA com a educação profissional). **Programa nacional de assistência ao estudante** (Estratégia 10.7 para integração da EJA com a educação profissional). **Programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional.** (BRASIL, 2014, *grifo nosso*)

Desse modo, segundo Duarte e Santos (2014), o texto do PNE 2014-2024 regulamenta um Sistema Nacional no qual a União exerce, na prática, função distributiva para efetivar o

regime de colaboração. Ao associar o termo regime de colaboração ao sistema nacional, a Lei do plano decenal, denominado de Plano Nacional de Educação (PNE), dispõe quanto aos procedimentos de assistência técnica e financeira da União, mediante ênfase em políticas e programas distributivos, por sua vez monitorados por um sistema nacional de avaliação (DUARTE; SANTOS, 2014).

A leitura do texto legal e análise de seu conteúdo não permitem fazer previsões sobre as características das ações governamentais no próximo decênio. A efetivação das proposições nele contidas acha-se sujeita, também, aos intervenientes do processo eleitoral. Como já alertava Souza (2005), a compreensão dos sistemas federativos passa pela apreensão de suas forças políticas e, no Brasil, acrescentam-se políticas distributivas, fundantes das relações institucionais de poder. Nesse caso, pelos processos e arranjos ordenadores de relações intergovernamentais. Na atualidade, tramita, na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei Complementar nº 413 de 22 de julho de 2014, que propõe normas de cooperação federativa entre os entes federados (BRASIL, 2014a). Entretanto, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 projeta a colaboração da União mediante programas de abrangência nacional a serem implementados pelos entes subnacionais.

### **Formas de colaboração no sistema educacional brasileiro**

A introdução no texto constitucional do objetivo de articulação do SNE em 2009 e a proposição de lei complementar para a regulamentação da cooperação entre os entes não impedem formas horizontais de colaboração, como arranjos institucionais entre os governos subnacionais, seja por meio de novos canais de colaboração, de aparato normativo subnacional, ou de acordos e pactos intergovernamentais como consórcios, parcerias, convênios, termos de cooperação, entre outros. Usualmente essas proposições são legitimadas pela necessidade de enfrentar as desigualdades entre os entes federados, entre as regiões do país ou no âmbito dos estados e promover desenvolvimento territorial. Uma pesquisa realizada na Região Metropolitana do Recife (AZEVEDO; SANTOS, 2012) constatou a inexistência do planejamento de ações articuladas, envolvendo as cidades da região. As autoras reconhecem, nos casos estudados, a fragilidade da regulação [regulamentação] das relações intergovernamentais e atribuem essa situação, por um lado, à autonomia adquirida pelas municipalidades brasileiras em 1988 e, por outro lado, às características das relações de poder no âmbito local.

Abrucio e Soares (2001) já advogavam pela importância da cooperação intermunicipal mediante a organização de redes federativas. Propunham “a criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p.48).

Em 2014, o Plano Nacional de Educação reconheceu os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), como meio de fortalecimento do regime de colaboração (§7º, art. 7º) (BRASIL, 2014). Consta, ainda, no texto do PNE 2014-2024 (meta 11), como estratégia para expansão da matrícula em educação profissional, a vinculação dos institutos formadores aos arranjos produtivos sociais e culturais (locais e regionais).

A ideia de ADEs advém das experiências de desenvolvimento regional (econômico e social) ocorridas na Itália na década de 1960. Lorenzo e Fonseca (2008, p. 56) esclarecem que “pensar a utilização do modelo de desenvolvimento italiano para o caso brasileiro significa, antes de tudo, pensar a construção do território e da cidadania como meio de produzir, em seus desdobramentos mínimos, direitos essenciais do cidadão”. Os autores apontam como as características dessas experiências de desenvolvimento propiciam formas mais flexíveis, específicas e limitadas de produção em contraposição ao modelo fordista, impulsionam a desverticalização das atividades produtivas e promovem rapidez de respostas às alterações de demandas, dentre outras características.

Em 2012, a Resolução CNE/CEB nº 1 de 23 de janeiro<sup>11</sup>, após considerar sobre a necessidade de articulação entre redes municipais e estaduais no país, bem como a necessidade de superação das desigualdades entre estados e municípios brasileiros, propõe a formulação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE's).

A presente Resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos art. 8º e 9º da LDB, estes visam ao regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratando da implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública e também como um mecanismo que possibilite a institucionalização de formas de colaboração horizontal. (CNE/ CEB, 2012, p.1)

Acrescenta, ainda, serem os ADE's “uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de

---

<sup>11</sup> Precedeu à Resolução CNE/CEB n. 01 de 1 de janeiro de 2012 o Parecer MEC/CNE n. 9 de 30 de agosto de 2011. Este fez análise da proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

qualidade<sup>12</sup> e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” (CNE/CEB, 2012 p.1). Perez, Panico e Gongra (2012) defendem que os ADE’s têm um potencial para tornarem-se catalisadores do regime de colaboração, em busca da melhoria da qualidade da educação em um dado território. A Resolução do CNE propõe, como novo desafio político-administrativo para o SNE, a gestão educacional em perspectiva territorial. Nessa direção, a resolução (CNE/CEB,2012) recomenda que os gestores locais operem arranjos institucionais mediante contratualização e acoplem ao planejamento as dimensões: *educacional* e *territorial*. Para o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE’s) constituiriam um instrumento de gestão pública capaz de promover o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como contribuir na estruturação e aceleração de um Sistema Nacional de Educação.

Ramos (2012), por sua vez, considera a possibilidade dos ADEs estimularem a implementação local de metas de curto, médio e longo prazo, pois isto contribuiria para a continuidade das ações ao longo do tempo e fortaleceria seu caráter de permanência, não se limitando a uma ação pontual (RAMOS, 2012). Autores como Abrucio e Franzese (2010), ao advogarem pela importância das ADEs, apontam para a necessidade de superar lógicas desarticuladas de ação, decorrentes da autonomia político-administrativa dos entes federados, mediante mecanismos promotores do fortalecimento da cooperação e do associativismo entre os entes subnacionais, em especial os municípios. Acrescentam ainda, que os ADEs configurariam “práticas de gestão intermunicipal (relações entre municípios próximos) que agregariam a participação dos estados e da União e que poderiam, ainda, incluir a participação de instituições privadas e não governamentais”(ABRUCIO, 2012, p. 12). Para esse autor, os ADEs seriam implementados com o propósito de articular ações em um espaço geográfico ou social para o desenvolvimento da educação.

Trabalhar em uma rede na qual um grupo de municípios com proximidade geográfica busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área educacional, trabalhando de forma articulada com estados e União, assim promovendo e valorizando a cultura do planejamento integrado e colaborativo no plano territorial. (ABRUCIO; RAMOS, 2012, p. 13)

---

12 A expressão qualidade da educação presente nos documentos que regulamentam a existência dos ADE’s, assumem uma perspectiva de garantia do direito à educação, por meio da oferta da educação refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos (Parecer CNE/CEB, nº 9/2011, aprovado em 30.08.2011).

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação objetivariam desenvolver procedimentos de gestão para ajudar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação no âmbito local, em uma ação conjunta com o Ministério da Educação (MEC) e outros parceiros (RAMOS, 2012).

Nas palavras de Mozart Neves Ramos, presidente executivo do movimento Todos pela Educação, o arranjo consiste, na prática, no trabalho de um conjunto de municípios unidos pela proximidade geográfica, onde se estabelece, a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR), um pacote de ações prioritárias para que os municípios possam atuar coletivamente, em parceria e colaboração com estados, Ministério da Educação e iniciativa privada. (SANCHEZ,2010, s/p)

Para Cruz (2012), os ADEs seriam instrumentos indutores de cooperação e colaboração entre municípios, articulados com os estados e União e contando, quando necessário, com a contribuição transversal de institutos e fundações privadas (CRUZ, 2012, pág.148).

Todo esse aparato discursivo, além de induzir formas de articulação de ações intergovernamentais, dissemina proposições em torno da institucionalização dos ADE's, como forma alternativa capaz de contribuir para a efetivação do regime de colaboração. Em 2012 foi aprovada a portaria nº 1.238, de 11 de outubro, constituindo um Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Considerando as recentes experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação, em curso em diferentes regiões do país, que aglutinam municípios territorialmente próximos numa rede colaborativa, cooperativa e que se constitui como Arranjo a partir de um diagnóstico educacional territorial e priorização de ações educacionais, seu detalhamento, resultados esperados, formas de execução, cronograma e responsáveis pelas ações, com base nas dimensões do Plano de Ações Articuladas – PAR. (...) Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação - GT-ADE, de que trata a Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012, como mecanismos de fortalecimento do regime de colaboração previsto pelo art. 211, § 4º da Constituição da República. (BRASIL, 2012b)

A ideia de fortalecimento e implementação do regime de colaboração, mediante a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação, como tarefa a ser partilhada por atores governamentais e privados, foi normatizada (MEC/CNE, 2012; BRASIL, 2014).O debate e proposições em torno dos ADE's mesclam relações políticas e concepções diversas sobre o sistema educacional brasileiro. Considerados como meio de fortalecimento do regime de colaboração (BRASIL, 2014; ABRUCIO, 2012; PEREZ; PANICO; GONGRA, 2012;

RAMOS, 2012; ABRUCIO; FRANZESE; 2010), a literatura associa a introdução dos arranjos como promotora de mudanças entre os entes federados, ou seja, nas relações federativas. Por essa razão, a introdução de dispositivos na legislação nacional de educação sobre os ADE's.

Entretanto, este estudo considera que os ADE's expressam no sistema educacional brasileiro a construção de *policy network* entre atores governamentais e não governamentais, conforme conceituado por Faria (1997):

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, que são interdependentes e não hierárquicas, ligando entre si uma variedade de atores que compartilham interesses comuns acerca de uma política pública e que intercambiam recursos na busca da consecução desses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de se atingir os objetivos comuns. (FARIA, 1997, p. 1)

É ambígua a interpretação sobre o conceito de ADE's associado ao termo regime de colaboração, para uns, os ADE's acham-se relacionados à concretização de relações federativas e, para outros, relacionados com relações intergovernamentais mais duradouras. Isso decorre do fenômeno analisado por Couto (2006) de se constitucionalizarem agendas governamentais de políticas públicas.

### **Arranjos de Desenvolvimento da Educação: experiências intergovernamentais**

Esta pesquisa conseguiu identificar na literatura (RAMOS, 2010; SANCHEZ, 2010) cinco experiências de ADE's implementadas no país.

**QUADRO 2 – Experiências de ADE's, em municípios brasileiros**

<b>Implantação</b>	<b>Regiões de atuação</b>	<b>Municípios participantes</b>	<b>Entidades envolvidas</b>
Agosto de 2009	Recôncavo Baiano	Amargosa, Cabaceiras de Paraguaçu, Cachoeira, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muritiba, Rafael Jambeiro, Santo Antônio de Jesus, Santo Estevão, São Félix e São Francisco do Conde.	MEC,SEE-Ba, UNDIME-Ba, CEIBA, Instituto Votorantim, Todos Pela Educação e Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB).
Setembro de 2009	Agreste Meridional de Pernambuco	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçados, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Saloá, São Bento do Una, São João e Terezinha.	Serviço Social da Indústria (SESI) e Todos pela Educação.
Setembro 2009	Corredor Carajás do Maranhão	Açailândia, Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Arari, Bom Jesus da Selva, Buriticupu, Cidelândia, Igarapé do Meio, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Pindaré Mirim, Santa Rita, São Pedro da Água Branca, Tufilândia, Vila Nova dos Martírios e Vitória do Mearim.	CEDAC,Fundação Vale, Todos Pela Educação.
Outubro de 2009	Noroeste de São Paulo	Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Fernandópolis, Floreal, Magda, Meridiano, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Parisi, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Santa Fé do Sul, Valentim Gentil e Votuporanga.	Todos pela Educação.
2000	Projeto Chapada Diamantina	América Dourada, Andaraí, Bonito, Cafarnaum, Iaçú, Irará, Itaberaba, Itaetê, Miguel Calmon,Morro do Chapéu, Ouriçangas, Piritiba, Tapiramutá, Utinga, Wagner.	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP).

Fonte: RAMOS, 2010.

Todas as experiências listadas de ADE's são recentes, sendo três delas localizadas na região nordeste. Para Sanchez (2010), a ideia de constituir arranjos começou a ganhar forma quando o Instituto Votorantim entrou em contato com o movimento Todos pela Educação, no final de 2008, para encontrar maneiras de atuar coletivamente em 12 municípios do Recôncavo

Baiano. "A proposta do Instituto Votorantim era de empoderar os municípios na busca de ações comuns, como o acesso a programas já existentes do MEC", afirma Rafael Gioielli, gerente de planejamento e desenvolvimento do Instituto (SANCHEZ, 2010). Um dos objetivos era mudar a relação do Instituto feita até o período município a município. O balanço dos ADE's implementados no Recôncavo Baiano mostrou que esses ressentiram da falta de um líder, para suplantar a fase inicial e dar continuidade (RAMOS, 2012).

No Maranhão, 16 municípios cortados pela estrada de ferro Carajás estão conduzindo cursos de formação para gestores educacionais - tanto secretários e técnicos como diretores - desde 2009. Patrocinado pela Fundação Vale e operado pela ONG Comunidade Educativa (CEDAC), com apoio do Movimento Todos pela Educação (TPE), esse curso desenvolveu-se em articulação com as Secretarias Municipais de Educação.

Na região do noroeste paulista, o primeiro passo para a implantação do Arranjo de Desenvolvimento foi dado a partir de uma reunião, realizada em agosto de 2009 na sede do movimento Todos Pela Educação. Godoy e Breyer (2012) descrevem as atividades realizadas no período de 2009 a 2012 e destacam a realização periódica de fóruns intermunicipais para análise da situação educacional e discussão das estratégias comuns de atuação, a formação de equipes para a orientação quanto à elaboração do Plano de Ação Articuladas e ao cronograma para planejamento intermunicipal.

O Projeto Chapada, congregando municípios da região da chapada diamantina no estado da Bahia, iniciou-se em 2000, a partir de experiências de atores situados nas escolas em colaboração com a ONG da empresa Natura. As principais limitações detectadas e atendidas pelo Projeto Chapada foram a precária formação dos professores, a ausência de coordenadores pedagógicos capacitados para levar a cabo as avaliações pertinentes e os critérios inadequados para seleção dos diretores (OLIVEIRA; MEIRELES, 2012).

As experiências de ADE no Agreste pernambucano são ressaltadas por Ramos (2012), sem elementos que nos permitam minimamente descrevê-las. Um levantamento realizado em sites de busca também não trouxe maiores informações a respeito.

Sanchez (2010) afirma que, ao longo de 2008, a entidade Todos pela Educação promoveu encontros envolvendo o MEC e a iniciativa privada, representada pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) para debater estratégias que evitassem a sobreposição de esforços e recursos. Já estava em pauta o uso do PAR como instrumento de gestão para aplicação dos recursos. "Buscávamos uma agenda para alinhar de forma mais racional a

destinação de verbas sociais privadas, em consonância com as públicas" (RAMOS *apud* SANCHEZ, 2010, s/p). Com diferentes resultados, os projetos de ADE's implementados apontariam, de acordo com Sanchez (2010), para a necessidade de racionalizar e potencializar recursos para melhorar a educação pública. E ainda acrescenta que existe uma preocupação de torná-lo uma ferramenta de gestão pública reconhecida pelo MEC. Ramos (2010), por sua vez, acrescenta a urgência da cultura de gestão em rede.

Mesmo a literatura de divulgação dos ADE's é escassa e as experiências por elas mencionadas ainda recentes. A pesquisa não encontrou, apesar de afirmativas sobre balanços dessas experiências na literatura de divulgação, qualquer relatório de pesquisa sobre os possíveis impactos dessas experiências.

### **Relações verticais para arranjos horizontais**

Cruz (2012), ao analisar o funcionamento dos ADE's, argumenta a respeito das funções desempenhadas pelos apoiadores privados, pois estes, ao promover um modelo de gestão mais horizontal, devem por seu turno incentivar "uma reorganização na forma de atuação, no sentido de uma maior articulação e cooperação evitando as indesejáveis sobreposições" (CRUZ, 2012, p.149). Para evitar tais sobreposições, a autora propõe a criação de uma estrutura, um instituto específico ou conselho, capaz de promover as articulações no processo de implementação dos ADE's. Por sua vez, Peres, Panico e Gongra (2012, p. 96) defendem a necessidade da "criação de um grupo local que assuma a gestão do Arranjo e de um conselho gestor do ADE, além de um grupo que se responsabilize por dar continuidade às políticas educacionais".

Cruz (2012) chama, também, a atenção para a atuação do MEC na definição da implementação dos ADE's, por considerá-lo responsável pelas macropolíticas da educação no país, de forma que "os ADE's sejam tratados, de fato, como uma política pública articulada de Estado, em consonância com a homologação do Parecer e Resolução do CNE feitos pelo próprio MEC" (CRUZ, 2012, p.150). Evocando atribuições para o MEC, no sentido de melhor organizar-se internamente, definindo responsabilidades para a Secretaria da Educação Básica (SEB) e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Esta última, criada em 2007 por meio do decreto presidencial nº. 7.480, de 16 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), com diversas atribuições, entre elas de apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados (BRASIL, 2011).

O que o balanço efetuado da literatura sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação aponta são seus desafios de implementação, ou seja, de articulação entre atores provenientes do setor privado com atores governamentais, sejam nacionais ou locais. Para que esses arranjos possam se efetivar, Callegari (2010) recomenda a ampliação de recursos provenientes do fundo público. Cruz (2012) aponta para a criação de organismo de regulação (maior presença do MEC, criação de conselhos gestores, etc.). Ramos (2012), por sua vez, ressalta a importância da formação de lideranças. Essas são demandas formuladas por atores que difundem a ideia de ADE's para a administração local das redes públicas em educação como formas de colaboração mais horizontais.

Pesquisas empíricas comparativas das experiências de ADE's desenvolvidas no Brasil não foram encontradas nesta pesquisa. Atores que divulgam esses arranjos horizontais de colaboração intergovernamental demandam por medidas mais verticais de gestão e, até mesmo, pelo aporte de recursos públicos. A hipótese da participação e contribuição das ADE's no fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados ainda carece de comprovação empírica.

Araújo (2012) aponta que, no discurso do empresariado, os ADE's constituiriam o regime de colaboração na prática.

Sendo assim, os arranjos de desenvolvimento da educação como sinônimos de regime de colaboração vêm ganhando, de forma sinuosa e silenciosa, espaços cada vez mais institucionalizados, ao passo que o debate sobre a necessidade de regulamentação por lei complementar é completamente esvaziado em seu conteúdo político, substituído pela lógica econômica e neodesenvolvimentista dos arranjos produtivos locais, do reforço ao protagonismo local e do associativismo voluntário intermunicipal. (ARAÚJO, 2013, p. 3)

Para essa autora, esses arranjos com forte característica intermunicipal e voluntária agregariam, adicionalmente e de acordo com a atuação mais ou menos eficaz de cada ADE, a participação da União e do Estado, bem como a participação de instituições privadas e não governamentais. Contrária a esse discurso, a autora argumenta, ainda, ser a Resolução nº 1 do CNE/CEB, de 23 de janeiro de 2012 “um mecanismo que não leva em conta os fundamentos da CRFB por estar em desacordo com o princípio do federalismo cooperativo nela constante” (ARAÚJO, 2012, p.523). E acrescenta a existência de uma negação da equalização no sistema educacional brasileiro, propiciando campos de disputas:

De um lado os reformadores empresariais defendendo os ADE, como sinônimo do regime de colaboração e tentando esvaziar a possibilidade

política de sua regulamentação; de outro os profissionais da educação em vários órgãos e instâncias, tentando compreender nosso complexo pacto federativo e buscando alternativas de financiamento e possibilidade de fóruns inter federativos que possam se institucionalizar e servir de base para a lei complementar do regime de colaboração que assegure a oferta de educação em quantidade e qualidade com base no princípio da equalização. (ARAÚJO, 2013, p.799)

Os ADE's foram apresentados por seus divulgadores como forma de colaboração que potencializaria ações articuladoras para o regime de colaboração e, conseqüentemente, a construção e efetivação do SNE. Nesse processo as ações de atores diversos propõem formas de colaboração horizontais, porém advogam por lógicas de indução vertical. É vivo o debate entre aqueles que defendem a regulamentação do regime de colaboração pela via da institucionalização de um SNE, que promoveria formas e mecanismos verticais de colaboração intergovernamental, e a corrente que defende maior consolidação dos ADE, como forma de instituir relações intergovernamentais horizontais e, desse modo, promover o regime de colaboração entre os entes federados. Entretanto, ambas as posições são consensuais em defender maior participação do MEC na gestão da educação básica pública, como forma de estabelecer um regime de colaboração.

### **Aproximações sobre Regime e formas de colaboração**

As questões analisadas apontam que a previsão do regime de colaboração no texto constitucional brasileiro tem sido interpretada de dois modos: entre os entes federados mediante relações e pactos federativos; e, por outro lado, o das relações intergovernamentais. A adoção de mecanismos de colaboração compulsórios e pela via do planejamento normativo no texto constitucional estabelece relações entre os entes federados, em que programas e estratégias de ação governamental teriam prosseguimento na área educacional para além dos ciclos eleitorais. Um efeito possível é o alijamento da competição política na administração dos sistemas de ensino, uma ideia acalentada no pensamento político da educação brasileira desde o Manifesto de 1932.

Por sua vez, formas de colaboração mais horizontais, ou seja, relações intergovernamentais subnacionais são acalentadas e difundidas por atores provenientes do setor privado e entidades não governamentais. Entretanto, a literatura de divulgação dessas proposições advoga pela atuação política central, tanto para a regulação das ações como para o financiamento de projetos e programas.

## **CAPITULO 2 - UM MECANISMO DE REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS**

Este capítulo aborda o Plano de Ações Articuladas (PAR) apresentado pelo Ministério da Educação e seu significado na coordenação das relações intergovernamentais. Seu objetivo é destacar as alterações ocorridas nas relações entre a União e os municípios brasileiros, após a divulgação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para tanto, analisou o contexto de emergência das novas formas de planejamento intergovernamental, a literatura brasileira sobre o PDE e o PAR e a literatura sobre a implementação dos planos locais de ações articuladas. O capítulo conclui a respeito da continuidade, apesar de nova regulamentação advinda com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014, as relações intergovernamentais no país, em especial as relações entre o governo federal e os municípios, apresentam uma linha de continuidade em relação às novas concepções e mecanismos introduzidos em 2007.

### **O contexto de surgimento do PAR: divulgação do PDE e do Plano de Metas**

Em 2007, com o segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva e a posse dos governadores eleitos em 2006, teve início no país o processo de escolha dos(as) novos(as) candidatos(as) à sucessão nos executivos municipais e as articulações para a formação de uma coalizão partidária, capaz de enfrentar a disputa eleitoral de 2008. Nesse mesmo período, os primeiros sinais da, hoje conhecida como, crise econômica de 2008-2009 apresentavam-se: a desconfiança em relação às possibilidades de expansão do crédito e os primeiros programas de socorro governamental às instituições financeiras com dificuldades. Nesse contexto, o governo Luís Inácio Lula da Silva aprovou um pacote de estímulo fiscal, constituído de aumento do investimento público, redução de impostos e aumento do salário mínimo e do seguro desemprego. Lançado pelo governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) expressou uma inflexão na política econômica de contenção do gasto público, com o objetivo de assegurar taxas de crescimento da economia com o intuito de reduzir significativamente o desemprego (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007). O PAC expressou a mudança de rumos na condução da política econômica, substituindo a ênfase posta, até então, na estabilização financeira por uma atuação mais proativa do executivo federal na condução dos investimentos e aumento do PIB.

No âmbito educacional, em abril de 2007, o governo federal anunciou o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), que, ao ser denominado como de “desenvolvimento”, utiliza um elemento discursivo que o integra com a atuação mais proativa do período.

A imprensa tem chamado o PDE de “PAC da Educação”. Não é uma comparação, de todo, inadequada. Na verdade, os dois são complementares. Eu já disse uma vez: para diminuir a desigualdade entre as pessoas, a alavanca básica é a educação; e para diminuir as desigualdades entre as regiões, a alavanca básica são os grandes programas de desenvolvimento, que ampliam a infraestrutura produtiva e social. Desta forma, PAC e PDE são anéis de uma mesma corrente em favor da construção de um novo Brasil. (BRASIL, 2007g, p.7. *grifo meu*)

A ênfase discursiva no período foi apresentada no enunciado “educação como um elemento para o desenvolvimento” o que ocorreria em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (BRASIL, 2007g). Justificou-se esse arranjo tríplice com o projeto de promover o crescimento econômico, mediante prioridade em políticas públicas para a promoção do desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade<sup>14</sup>.

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. Para isso, como parte da agenda estratégica, o Governo Federal coloca em execução o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reúne um conjunto de iniciativas e cuja prioridade seria a melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007h, p.16. *grifo meu*)

O projeto de desenvolvimento, pretendido pelo governo à época, considerava a melhoria da educação como um elemento central na promoção do crescimento econômico com inclusão social e este toma corpo a partir da divulgação do PDE. O discurso político anterior acentuava a atuação do executivo federal no combate à fome e à pobreza e a partir de 2007 expressou uma mudança paulatina dos enunciados de políticas governamentais, com ênfase na ampliação do atendimento e na melhoria da qualidade da educação para fins de desenvolvimento com inclusão social.

Araújo (2012), Camini (2009) e Malini (2009) apontaram que, no período de transição para o segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva (2006 e 2007), ocorreram tensões a respeito da condução do MEC. Nessa época e segundo esses autores, a divulgação do PDE teria contribuído para consolidar a permanência do ministro Fernando Haddad à frente do

---

<sup>14</sup> Duarte (2012), ao analisar a história social do Planejamento Educacional no Brasil, demonstra como se construiu o discurso em torno do binômio “educação e desenvolvimento social” no planejamento da educação brasileira. Em especial, a oposição discursiva construída entre desenvolvimento econômico e social.

Ministério da Educação. O contexto de formulação do PDE foi composto pela elaboração de um conjunto de políticas públicas, com as quais o executivo federal buscava intervir na direção do crescimento da economia nacional e em mudanças no sistema educacional, para que esse funcionasse na direção da promoção do desenvolvimento social. Esse subsistema social deveria cumprir funções de desenvolvimento mediante um planejamento que organizasse as consequências da avaliação de desempenho em prol da melhoria dos resultados educacionais.

Em 24 de abril de 2007, foi promulgado o Decreto nº 6.094, que dispôs sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>15</sup>, como parte da estratégia do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). De acordo com o texto do decreto (BRASIL, 2007a), o plano articularia as relações da União com municípios, distrito federal e estado em regime de colaboração, além da participação das famílias e da comunidade. A ementa do decreto (Brasil, 2007a) já anunciava que a colaboração dar-se-ia mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Esse decreto expressava uma concepção sobre o regime de colaboração, que passou a ser difundida pelo MEC, a partir de 2007 (BRASIL, 2007b), na qual a colaboração ocorreria mediante a execução de programas nacionais de educação.

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. (BRASIL, 2007b, p.10)

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi considerado pelo MEC como um programa estratégico do PDE, capaz de conciliar a atuação dos entes federados no âmbito da educação básica sem ferir a autonomia político-administrativa (MEC, 2007c). À época, o discurso posto no portal do ministério (MEC, 2007f) chamava a atenção para as 28 diretrizes, constantes no Decreto nº 6094/2007 (BRASIL 2007a), que deveriam pautar a atuação da União, estados, distrito federal e municípios na gestão da educação, desse momento em diante. Era recorrente, nos discursos de divulgação e apresentação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, considerá-lo como um instrumento de planejamento do regime de colaboração. Este, por sua vez, entendido como a implementação de programas e projetos nacionais (ver capítulo I). Foi nesse contexto e mediante mudanças institucionais,

---

<sup>15</sup> Em fevereiro de 2007, o Plano era denominado como “Programa Compromisso Todos pela Educação”, mais tarde adotado com o nome Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Essa mudança justificava-se para o MEC por entender que o processo de planejamento ia além de um programa, ou seja, pretendia abranger diversos programas (BRASIL, 2010, p.05).

que o governo federal articulou e regulamentou novos mecanismos, que alteraram relações intergovernamentais.

### **O Discurso oficial em torno do PDE**

O PDE recebeu ampla divulgação na mídia brasileira à época<sup>16</sup> e os documentos oficiais (BRASIL, 2007b; 2007c) informavam que, além de repassar recursos técnicos e/ou financeiros aos municípios com os piores resultados educacionais, pretendia-se promover mobilização da sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação básica. No mesmo período em que as diretrizes de condução da política socioeconômica do governo federal sofreram alterações, a divulgação do PDE expressava inflexões nas políticas públicas de educação.

O discurso de apresentação do PDE pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, ainda em 2007, considerava o plano como meio para melhorar a qualidade da educação pública e a gestão do sistema educacional brasileiro:

O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tenho a alegria de lançar neste momento, traz em seu arcabouço poderosos instrumentos de aperfeiçoamento de gestão, financiamento, conteúdo, método, participação federativa e participação cidadã, capazes de promover profundas mudanças na nossa educação pública. Eu o anuncio como o Plano mais abrangente já concebido neste País para melhorar a qualidade do sistema público e para promover a abertura de oportunidades iguais em educação. (O GLOBO, 2007; BRASIL, 2007g)

A declaração revela a construção político-discursiva em torno do PDE: promover profundas mudanças na gestão do sistema educacional brasileiro com efeitos na melhoria da qualidade da educação pública, pela via do planejamento.

O PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento,

---

<sup>16</sup>Em 25 de abril, dia seguinte à divulgação do plano, o jornal Folha de São Paulo continha chamada a respeito na primeira página. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) informava a realização, no início de 2008, durante dois dias, de encontro para o debate sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em Brasília entre representantes da CNTE e do Ministério da Educação (MEC). (Ver a respeito: <http://www.cnte.org.br/index.php/comunicação/cnte-informa/1135-cnte-informa-409-08-de-novembro-de-2007/358-plano-de-desenvolvimento-da-educacao>.) Peça publicitária criada pela empresa “Link propaganda”, sobre o PDE para o MEC divulgava o depoimento de D. Maria Amélia empregada doméstica, sobre a importância da participação de todos para a melhoria da qualidade da educação.

de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (BRASIL, 2007b, p.11).

Para tanto, a partir de 2007, programas e ações oriundas do Ministério da Educação (MEC) foram revistos. Algumas novas ações foram elaboradas, passando a compor o rol de programas do PDE (MEC, 2007). De acordo com o Ministro da Educação (Fernando Haddad, 2005-2012), “o PDE seria mais um passo em direção à construção de uma resposta institucional para a articulação do SNE, amparada numa concepção de unidade, mas também de multiplicidade no âmbito educacional” (BRASIL, 2007b, p.6). Uma noção ambígua de planejamento sistêmico que passou a fundamentar os argumentos em defesa do plano de 2007. Essa ideia de planejamento, difundida a partir do PDE, passa a ser também associada à efetivação do regime de colaboração, apesar de esse termo apresentar interpretações diversas no período. Uma das formas de concretização desse regime dar-se-ia também por meio da gestão sistêmica e essa também por meio de ações e programas. “Há que se considerar que o PDE compreende mais de 40 programas” (BRASIL, 2007b, p.15) e esses seriam articulados em quatro grandes dimensões de gestão (BRASIL, 2007a).

A divulgação no *site* oficial do MEC, em torno do PDE (BRASIL, 2007b; 2007d) apresentou-o como um esforço conjunto dos entes federados com a participação da sociedade, na busca de resultados comuns para atuação no campo da educação brasileira. Entretanto, esses documentos aproximaram enunciados heterogêneos (regime de colaboração, sistema nacional de educação, planejamento nacional da educação, qualidade da educação), com o objetivo de articular, mediante símbolos e significados ambíguos, atores governamentais e não governamentais.

Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal. (BRASIL, 2007b, p.7)

O conteúdo discursivo do período enfatizava, ainda, a preocupação de articular resultados associados à melhoria da qualidade com a necessidade de atendimento de demandas sociais. O Plano de Desenvolvimento da Educação foi articulado pelo MEC mediante um elemento

discursivo, a construção de um planejamento sistêmico. Este visto como meio de desenvolvimento da educação em um período de intervenção governamental para a promoção tanto do desenvolvimento econômico quanto social (DUARTE, 2012). Para esse fim, foi construído um discurso que desqualificava o planejamento anterior como gerencialista, desintegrado e conduzido por um “suposto contexto de restrição fiscal”.

Sem ter sido mencionada nos documentos que acompanharam a divulgação do PDE, a Lei nº 12.172 (BRASIL, 2001), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011), foi ignorada em uma demonstração de descontinuidade administrativa e expressão das políticas públicas em educação como política de governos e não de Estado. O planejamento educacional no país, a partir do ano de 2007, passou a ser composto por mais três instrumentos orientadores das relações intergovernamentais e da participação da sociedade, além da Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), que instituiu o PNE 2001-2011.

**FIGURA 1- Documentos do planejamento nacional da educação no período de 2007 a 2011**



Fonte: Elaborado pela autora.

A ilustração proposta apresenta de forma hierarquizada a articulação entre o PDE (mais abrangente por elencar ações, programas e projetos desde a educação básica até a educação superior), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (que contém as diretrizes e estratégias para as ações propostas no PDE) e o Plano de Ações Articuladas (que iria operacionalizar as diretrizes anunciadas em relação à educação básica). Conforme Malini (2009), a legitimidade do MEC em formular um novo plano estaria justificada em função do descaso e do esquecimento com que o PNE 2001-2011 foi tratado após sua promulgação por diferentes governos. O Ministério da Educação nomeou o PDE como um plano executivo (BRASIL, 2007b) e justificou-o por pretender ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresentava um bom

diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixava em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007b, p.07).

### **As análises em torno do PDE: uma revisão da literatura.**

Um ano após a divulgação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Weber (2008) caracterizou-o como a formulação de uma política de Estado com sustentação na sociedade e na esfera pública, independente do grupo no poder, de forma que “atores sociais e poder público se coordenassem para assegurar a educação como direito humano e inalienável” (WEBER, 2008, p.306). Acrescentou a autora ser o PDE uma contraposição à visão fragmentada que historicamente teria presidido a política educacional do país, pois o PDE proporia uma nova abordagem para o planejamento educacional, baseada na concepção sistêmica da educação (WEBER, 2008). A análise efetuada por Weber era similar ao discurso posto nos documentos que divulgaram o PDE.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer n. 08/2010<sup>17</sup> da Câmara de Educação Básica (CEB) assim relata a respeito do PDE:

Com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um novo contexto de se trabalhar com um norte claro foi estabelecido para a educação brasileira. Estados e Municípios cada vez mais precisarão trabalhar em um novo ambiente, pautado pelo regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, compartilhando projetos e resultados para melhorar a qualidade do ensino público no Brasil. Com o PDE, diretrizes e metas foram estabelecidas para que os entes federativos alcancem o IDEB 6,0. (BRASIL, 2010b, p.15, *grifo meu*)

A manifestação da Câmara de Educação Básica reitera o discurso governamental de ruptura na condução da política educacional do país e, da mesma forma, associa ao plano a noção de regime de colaboração, de desenvolvimento e melhoria da qualidade da educação. Essa construção discursiva é matizada em alguns dos estudos publicados posteriormente sobre o PDE.

Estudos mais recentes, que analisaram o PDE (MARCHAND, 2012; SAVIANI, 2009; MALINI; CAMINI, 2009), foram consensuais em apontá-lo como uma promissora, mas também polêmica, proposta de política educacional, composto por um elenco de ações e programas que pretendiam cobrir todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo diferentes níveis e modalidades de ensino, além de anunciar medidas de investimento e de infraestrutura.

---

<sup>17</sup>Parecer não homologado.

Ao analisar o contexto de divulgação do PDE, Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014) registram, ainda, que a literatura de política educacional expôs suas contradições:

Em outras palavras, as ações que constituem o PDE não vieram a ser discutidas no âmbito do poder legislativo federal, tampouco junto à sociedade civil (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008; CURY, 2007; FARENZENA; LUCE, 2007; PONTUAL, 2007), embora, contraditoriamente, [o PDE] defenda a importância da participação social na formulação, no monitoramento da execução e na sua avaliação. (RAMOS, 2007 *apud* SOUZA; ALCANTARA; VASCONCELOS, 2014, p.231)

Marchand (2012) e Malini (2009) apontam que, à época da divulgação do PDE, houve ausência da participação de setores e entidades não governamentais na construção da agenda educacional. Desse modo, grupos sociais diversos sentiram-se eliminados do processo de formulação da agenda política, devido à impossibilidade de vocalizar e discutir suas demandas específicas nos espaços decisórios do MEC.

Para Saviani (2007), o PDE pode ser considerado como um documento governamental, que procurou articular programas e ações já presentes no Ministério da Educação (MEC). Autores como Saviani (2009) e Malini (2009) informam também que não houve um diálogo prévio à divulgação do PDE com setores e movimentos organizados da sociedade brasileira, entretanto entidade representativa do empresariado no campo educacional - “Todos pela Educação” (TPE) - teria contribuído na construção da agenda de lançamento do PDE.

Para Oliveira (2009), o plano constitui-se na reunião de dezenas de programas independentes, já desenvolvidos no âmbito do MEC. Dessa forma, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) seria um meio de legitimação dos programas governamentais<sup>18</sup> ou, como afirma Saviani (2007, p. 5), “um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo Ministério da Educação no período”. O esforço de divulgação do PDE pelo MEC, em 2007, associou indistintamente programas governamentais (voltados para

---

<sup>18</sup> Os programas, ações e outras iniciativas políticas que integravam o PDE foram listados por Saviani (2009, p. 2): FUNDEB; Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; Piso do Magistério; Formação Docente; Coleção Educadores; Inclusão Digital; Conteúdos Educacionais; Premiação Livre do Analfabetismo; Transporte Escolar; Programa de fornecimento de energia elétrica em todas as escolas rurais (Luz para Todos); Programa de promoção do atendimento à saúde do escolar (Saúde nas Escolas); Guias de Tecnologias Educacionais; Educacenso; Programa de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); PDE-Escola; Biblioteca na escola; Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Gosto de Ler; Iniciação à Docência; Programa de Educação Inclusiva; Provinha Brasil; Programa de ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola (Mais Educação); Brasil Alfabetizado; Novo PROINFO; PDE escola; Programa Incluir; Programa de Apoio a Extensão Universitária; Pro-docência; Incentivo à Ciência; Nova CAPES; Iniciação à Docência básica; Fundo de financiamento estudantil (FIES); Programa Universidade para todos (PROUNI); Pós Doutorado; Professor Equivalente; Formação da Saúde; Brasil Alfabetizado; Incentivo à Ciência; Literatura para Todos; Salas de Recursos Multifuncionais; Olhar Brasil; Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social; Educação Profissional; Novos Concursos Públicos; Cidade-Polo; Estágio; Livro PDE.

modos de intervenções em áreas específicas de planejamento, diferenciados quanto ao público, à finalidade e/ou ao território), com planos, este por seu escopo, deve anteceder aos programas, estabelecer e coordenar a partir de princípios políticos, procedimentos, metas e/ou estratégias da atuação governamental ou de Estado. Ao mesmo tempo, amalgamou no termo “plano” iniciativas e ações governamentais, que encampam e articulam conjuntos diferenciados de programas e/ou projetos para fins de planejamento.

Saviani (2007) considera que o PDE não se constituiu em um plano, nem tão pouco se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), pois aquele não parte de um diagnóstico, das diretrizes, dos objetivos e metas deste. Acrescenta que o PDE assemelhava-se mais a um programa de ação e um plano de metas, do que propriamente a um plano de educação. Contrário a essa visão, o MEC defende a sua importância por sustentar-se em uma concepção substantiva de educação, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição (BRASIL, 2007b).

Saviani (2009) assinala, também, que o discurso orientador e legitimador daqueles que apresentaram o PDE evocava para a participação os mais diferentes setores sociais, (dos trabalhadores aos empresários, entidades sindicais, estudantis, populares, parlamentares de todas as esferas, governadores, prefeitos, secretários de educação dos estados e municípios, dos professores aos alunos, e das escolas privadas às escolas públicas). Considera, ainda, ser bem-vindo esse dinamismo do MEC e defende a necessidade de aproveitar esse momento favorável, em que a “sensibilidade em torno da importância e prioridade da educação se espraiava pela sociedade, e parece exigir que se ultrapasse o consenso das proclamações discursivas e se traduza em ações efetivas” (SAVIANI, 2009, p.43).

Porém a crítica formulada por Saviani (2009) ao PDE revelava, ainda, preocupações com o monitoramento das relações intergovernamentais, no sentido de assegurar que recursos investidos correspondam a resultados efetivos. Segundo esse autor, houve grande aprovação da proposta, mas ocorreram, também, manifestações alertando que o Plano de 2007, tal como apresentado, não garantia que as medidas surtiriam o efeito pretendido e esperado. Isso porque não estariam claros os “mecanismos de controle, permanecendo a possibilidade de que as administrações municipais manipulassem os dados de modo que garantisse o recebimento dos recursos, apresentando estatísticas que mascarassem o desempenho efetivo, em detrimento, portanto da melhoria da qualidade” (SAVIANI, 2009, p. 1).

Duarte e Junqueira (2013, p.170), por sua vez, consideram ser o PDE um documento governamental, divulgado em 2007, que procurava articular programas e ações em desenvolvimento no MEC. Como afirmam as autoras:

No Brasil convivem mais de 2000 sistemas municipais de ensino, 26 sistemas estaduais (além de Distrito Federal), governados por um número diversificado de políticos, cujos agentes detém autonomia política, administrativa e atribuições privativas ou concorrentes. A coordenação sistêmica requer engenhosidade e capacidade de poderes mais centrais (...). É a partir de sua divulgação [PDE] e da promulgação do Decreto 6094/2007, neste mesmo ano, que os entes da federação podem pactuar-se para o cumprimento das diretrizes e metas nele descritas (BRASIL, 2010, pág.45), mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas- PAR. Esse mecanismo é reconhecido pelo Ministério como procedimento que inaugura um novo regime de colaboração entre os entes federados. (DUARTE; JUNQUEIRA, 2013, P.170)

O discurso político em torno do PDE reitera, por diversas vezes, a ideia de ruptura com procedimentos anteriores na gestão do sistema educacional federativo brasileiro, a inauguração de novas formas de colaboração/efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados e a promoção de ações articuladas para a melhoria da qualidade da educação brasileira. Como apresentaram Duarte e Junqueira (2013), a ênfase na gestão das relações intergovernamentais é posta em pactuar sobre resultados.

Neste Plano de Metas, encontra-se a proposição para a formulação, pelos demais sistemas de ensino, de seus Planos de Ações Articuladas- PAR. Todos os entes que elaboraram o seu PAR tornam-se passíveis a receber assistência técnica e financeira (BRASIL, 2009, p.3) e são estimulados a operacionalizar as diretrizes normativamente estabelecidas no Plano de Metas. Iniciam-se, assim, processos de articulação e coordenação de ações territorialmente situadas em torno de resultados pré-estabelecidos, especialmente aqueles referentes à melhoria do desempenho educacional medido pelo IDEB. (DUARTE; JUNQUEIRA, 2013, p. 171)

O PDE expressava mudanças nas relações intergovernamentais, revendo, inclusive, a postura do governo federal no regime de colaboração. Nesse sentido, achava-se em organização no MEC um novo mecanismo - o Plano de Ações Articuladas (PAR)-responsável por monitorar a assistência técnica e financeira, prevista constitucionalmente junto aos estados e municípios. As proposições em torno de mudanças no planejamento educacional nesse período foram posteriormente relacionadas com outros movimentos em prol da regulamentação do Sistema Nacional de Educação, ou seja, ao modo como o Estado federado brasileiro e a sua administração central articulam e coordenam as ações no sistema educacional.

A divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007, considerado como um indicador objetivo para aferir a qualidade da educação, constituiu um dos instrumentos<sup>19</sup> para o monitoramento das relações intergovernamentais.

Art. 3º. A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

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

Concomitante à elaboração do documento base orientador da criação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, uma equipe do INEP desenvolveu o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB) com o objetivo de identificar os municípios e escolas com menor desempenho (BRASIL, 2007a; 2010).

Maroy e Voisin (2013), ao analisar as políticas promotoras de *accountability*, ou seja, a regulação por desempenho dos sistemas educacionais, classifica-as como *accountability hard* ou *accountability soft*. As primeiras ocorrem em duas etapas, quando inicialmente se identifica e mensura o desempenho em relação a metas previamente acordadas; e, na segunda, por meio de mecanismos diversos de controle, quando se buscam identificar diferenças entre as metas e os resultados. Não por acaso, as relações intergovernamentais acordadas no período foram estruturadas a partir de um Plano de Metas; enquanto que o controle, ou seja, o monitoramento dos resultados far-se-ia pela aferição dos IDEB e mediante contratualização de programas. Ainda no discurso da cerimônia dos atos normativos da apresentação do PDE, o presidente à época assim diz:

O PDE tem uma série de programas e medidas para atingir esse objetivo, que serão tocados conjuntamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Mas na base deles está uma sólida parceria com as famílias e as comunidades. Do contrário, não atingiremos o resultado ideal. Destaco as metas do compromisso, “Todos pela Educação” que, espero, venha se transformar no maior programa de mobilização social pela educação já visto no nosso País. Se colocarmos o estado e sociedade fiscalizando metas, vamos conseguir, entre outros resultados, organizar melhor o sistema de monitoramento nacional da qualidade do ensino público e do nível de investimento por aluno em todo o território nacional. (BRASIL, 2007g, *grifo meu*)

---

<sup>19</sup>Instrumentos são dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais, pois organizam relações entre o poder público e seus beneficiários em função das representações e significados que transmitem (MAROY; VOISIN, 2013).

Mudanças nas relações intergovernamentais achavam-se em curso, sob a capa de um discurso que enfatizava a busca de resultados pela melhoria da qualidade na educação básica e construção de regime de colaboração.

[...] não é de se estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização (*accountability*). (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p.786)

Ainda, nesse contexto de divulgação do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o discurso em torno da melhoria da qualidade vai legitimar uma nova forma de colaboração técnica e financeira entre os entes federados: o mecanismo do Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse mecanismo foi, inicialmente, regulamentado no corpo do Decreto nº. 6.094, § 5º, art.8º (BRASIL, 2007a).

### **Relações intergovernamentais e a formulação do PAR.**

Conforme exposto por Souza, Alcântara e Vasconcelos:

Dentre o conjunto de ações previstas para a consecução do PDE por meio de diversos programas/diretrizes, o governo federal através do MEC elaborou dois planos imbricados: de um lado, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, de outro, o Plano de Ações Articuladas. (SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2014, p.219)

Esse conjunto de planos anunciava uma pactuação entre o governo federal e os governos subnacionais, mediante programas para a melhoria da qualidade da educação. A formulação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação já continha o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a esse respeito esclarece Camini<sup>20</sup> (2011):

O PAR foi pensado e articulado pelo MEC centralmente, envolvendo o Gabinete do Ministro, a Secretaria de Educação Básica (SEB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A pessoa que fez o esboço da proposta do PAR foi a Fabiane Robl (à época trabalhava como Consultora da UNESCO junto ao Gabinete do Ministro). Acredito que ainda esteja atuando junto à SEB/MEC. A equipe da UNESCO teve atuação direta desde a elaboração do PAR (CAMINI, 2011).

De acordo com Brasil (2010), o objetivo pretendido pelo Ministério da Educação à época era ser o Plano de Metas um instrumento que marcaria uma nova etapa na forma de relação com

<sup>20</sup> À época, a entrevistada atuava como Subsecretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas no MEC.

estados e municípios. Ou seja, “o Plano de Metas pode vir a ser o grande marco de uma nova forma de pacto federativo em prol da melhoria da educação no Brasil” (BRASIL, 2010, p.3). Para tanto, uma análise do documento síntese com a memória oficial de formulação do Plano de Metas e do PAR (BRASIL, 2010) esclarece que um dos fatores que levou à criação dos Planos foi o diagnóstico presente na equipe de gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esses atores demonstravam que os municípios que apresentavam projetos ao Ministério, a fim de obterem recursos financeiros, eram sempre os mesmos. Em torno de 80% dos municípios brasileiros, até 2007, sequer haviam apresentado projetos para obtenção de recursos, ou então, quando apresentavam, estes eram reprovados: ou pela forma ou pela inconsistência da proposta. Ou seja, aqueles municípios mais bem preparados, seja por sua capacidade técnica, seja pela facilidade na contratação de consultorias especializadas na confecção de projetos, sempre acabavam obtendo recursos (cerca de 20% do total de municípios brasileiros). Os demais, aqueles com baixa capacidade técnica, ficavam à margem de conseguir qualquer forma de financiamento gerado por transferências voluntárias<sup>21</sup> (BRASIL, 2010). O acesso regular aos recursos financeiros da União, até então, era aquele efetuado pelas transferências legais<sup>22</sup>.

Em fevereiro de 2007, a Secretaria executiva do MEC, através da Diretoria de Programas Especiais do MEC, realizou a primeira reunião técnica<sup>23</sup> sobre a criação de um programa para atendimento global das ações do MEC via FNDE. No decorrer da reunião, foram debatidos os

---

<sup>21</sup> As transferências voluntárias, também chamadas de discricionárias, são os recursos financeiros repassados de um ente federado para outro em decorrência da celebração de convênios, contrato de repasse, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Tais transferências podem ser feitas por decisão da instância transferidora ou por demanda do ente federado por meio de projeto. Com a política do PAR, tais transferências, em grande parte, também passaram a ser feitas de forma automática, vinculadas às demandas apresentadas no PAR de cada ente. Porém, há ações e setores em que essas se fazem presentes sem esse vínculo, como revelou a pesquisa que resultou neste artigo (OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2014, p. 39). Ainda, acrescenta Soares (2012), as receitas de transferências voluntárias da União estão sob o controle do nível central, com destaque para o Executivo nacional, que tem ampla autonomia para definir o volume desses recursos e quais destinatários e políticas serão beneficiados.

<sup>22</sup> As transferências legais, também chamadas de condicionadas, são aquelas previstas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação e a prestação de contas dos recursos. As transferências legais para a educação estão todas organizadas em programas sob a responsabilidade do FNDE, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros. Essas transferências, atualmente, com a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), são feitas por meio de repasse automático, considerando os estados e municípios selecionados, conforme diagnóstico evidenciado no âmbito do PAR (OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2014, p.38-39).

<sup>23</sup> Participou da reunião o Presidente do FNDE- Daniel Balaban; a consultora da Unesco - Fabiane Robl; o consultor - José Parente Filho; a Diretora de Programas Especiais da Secretaria Executiva do MEC - Ana Cristina Schneider; o Secretário executivo do MEC- José Henrique Paim; o Secretário executivo adjunto- André Lázaro; pela UNICEF- Maria Salete da Silva; pela UNESCO- Marilza M. G. Regattieri e Jane de Castro; e pelo INEP - Fabiana de Felício (BRASIL, 2010, p. 6).

aspectos centrais para a construção de um documento base a ser discutido na semana seguinte por representantes das secretarias do MEC, FNDE, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Para Ferreira (2014), a leitura de Brasil (2010) revelou que o nascimento dos Planos deu-se a partir da reunião de alguns poucos técnicos em Brasília. Com a elaboração e consequente aprovação desse documento base, considerado por Ferreira (2014) como precursor do Decreto nº 6.094 e da Resolução MEC nº 29, ambos de 2007, a presidência da República promulgou o decreto que divulgou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a). Esse documento legal estabelecia as novas diretrizes de planejamento para a educação básica no país. O Decreto (BRASIL, 2007a) instituía o Plano de Ações Articuladas (PAR) apresentado como um conjunto articulado de ações governamentais.

O Plano de Metas e o PAR representaram uma resposta do MEC aos problemas detectados em relação às redes públicas municipais (BRASIL, 2010). Os programas educacionais passariam a atuar de forma coordenada e focalizada, envolvendo União, estados, distrito federal, municípios e escolas, para contribuir na melhoria de indicadores educacionais diagnosticados em algumas redes de ensino (BRASIL, 2010).

Concomitante ao lançamento do PDE, foi promulgado o Decreto nº 6094, este dispõe sobre o Plano de Metas intitulado “Compromisso Todos Pela Educação”, ao qual os municípios e os estados devem aderir por uma espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas de governo para poder receber transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica do governo federal. O termo de adesão, ou contrato territorial, requer a elaboração de um plano de atividades articuladas (PAR) municipal e/ou estadual. (KRAWCZYK, 2008, p.802)

Importa destacar que as mudanças nas relações intergovernamentais advindas da adesão ao Plano de Metas envolvem, como menciona Krawczyk (2008), contratualização das relações intergovernamentais. Ou seja, a coordenação sistêmica exercida pelo Ministério da Educação ocorreria mediante a pactuação em torno de resultados e tendo como dispositivo indutor a possibilidade de transferência de recursos federais. A esse respeito, Maroy e Voisin (2013) esclarecem que um dos componentes da regulação por resultados é a centralidade dos instrumentos de avaliação centrados no desempenho dos alunos; o outro componente são as ferramentas (termo utilizado pelo autor) para organizar as consequências da avaliação de desempenho. No caso brasileiro, diferente da realidade dos sistemas educacionais francófonos e anglo saxônicos, a regulação pela via do desempenho é coordenada entre instâncias

governamentais, sob a ideia legitimadora da efetivação do regime de colaboração, como expresso pelo Ministério à época de divulgação do PDE.

A regulamentação inicial do novo planejamento sistêmico acha-se no Decreto nº. 6094 (art. 8º) (BRASIL, 2007a), pois essa norma condicionou o aporte de recursos técnicos e financeiros federais aos governos subnacionais, a partir de então, condicionado à elaboração do PAR. Nesse sentido, a União por meio de um dispositivo normativo infralegal (BRASIL, 2007a) buscava coordenar relações intergovernamentais entre os entes da federação no campo da educação brasileira. Para isso e por meio do mecanismo do PAR - indutor da regulação de desempenho do sistema educacional - as relações intergovernamentais presentes no sistema educacional tripartite brasileiro seriam reguladas pela via do desempenho e sob a coordenação do executivo federal.

A adesão dos governos subnacionais às diretrizes políticas contidas no Plano de Metas (BRASIL, 2007a) habilitá-los-ia a receber assistência financeira e técnica do Ministério da Educação desde que elaborassem seus Planos de Ações Articuladas.

A partir da adesão do ente federado ao Plano de Metas, os convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual. Portanto, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação aos entes federados estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas e à elaboração do PAR, instrumentos fundamentais para a melhoria do IDEB. (BRASIL, 2011a p. 41)

O MEC informava que, por meio de programas e ações, pretendia estabelecer relações duradouras<sup>24</sup> com os estados e municípios e para tanto lançava mão de um mecanismo de planejamento plurianual como intermediador dessas relações. Considerava

Ser o Plano de Ações Articuladas (PAR) um plano que protege contra o que tem sido o maior obstáculo ao desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção a cada troca de equipe, do que já foi inventado. (BRASIL, 2007b, p. 24)

Nos discursos sobre o planejamento educacional no Brasil (DUARTE; SANTOS, 2015), um dos principais problemas da efetivação do regime de colaboração seria a intermitência e a não continuidade dos programas e ações desenvolvidos entre os entes federados (BRASIL, 2007b) e, mediante um plano local plurianual, a permanência das ações pactuadas teriam

---

<sup>24</sup> O termo relações duradouras foi utilizado pelo Ministério da Educação no sentido de atribuir maior permanência de suas ações pela via do Plano de Ações Articuladas (PAR), mesmo diante de mudanças de gestores nas diversas esferas governamentais e da troca de equipes no interior do Ministério da Educação (MEC).

continuidade de, pelo menos, quatro anos (período previsto para a vigência do PAR local). O objetivo pretendido era o de estabelecer relações diretas e mais permanentes entre o executivo federal e os governos locais e o PAR apresentava-se com o mecanismo ordenador de relações pactuadas.

### **Concepções e análise sobre o PAR: uma revisão da literatura**

Como aponta a literatura, o PAR foi considerado por Azevedo (2012), Santana (2011) e por Camini (2009) como um mecanismo de planejamento estratégico para fazer com que as diretrizes do Plano de Metas fossem cumpridas no âmbito dos governos subnacionais. Conforme Batista et al (2012, p. 76), o Plano de Ações Articuladas “constitui-se em um instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Souza (2012, p.67) afirma ser o “PAR mais do que um simples conjunto de ações para a educação básica, tem as feições de um planejamento estratégico de apoio aos gestores municipais da educação no país”. Santana (2011) acrescenta:

O PAR é entendido como um instrumento que: viabiliza a cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais; serve como mecanismo de planejamento e formatação de políticas locais; e ao apresentar as dimensões, áreas e indicadores, a serem avaliados, destaca elementos que são considerados em um plano nacional como prioritários. (SANTANA, 2011, p.94)

O PAR foi também denominado como “instrumento de planejamento a ser utilizado bilateralmente entre a União e os governos estaduais ou municipais” (GRINKRAUT, 2012, p.82.). Costa (2014, p. 177), por sua vez, considera o “PAR como um instrumento de planejamento estratégico e bilateral, de caráter plurianual com a promessa de contribuir com o regime de colaboração”.

O uso de termos diferenciados, como plano, instrumento, mecanismo, para referir-se ao PAR na literatura brasileira de política educacional (GRINKRAUT, 2012; COSTA, 2014; BATISTA et al, 2012; SOUZA, 2012) não desconsidera sua função de articulação de relações intergovernamentais e, por diversas vezes, reitera o discurso divulgado a partir do Ministério da Educação sobre ser o PAR um mecanismo/instrumento para a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados.

Enquanto instrumento de planejamento estratégico que põe em prática as metas e diretrizes que sustentam o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e tem como objetivo fazer o diagnóstico das prioridades da educação e um planejamento de investimentos e intervenção nos sistemas públicos de ensino do Distrito Federal, dos estados e dos municípios,

mediante a articulação de ações que vão das instalações escolares à formação de professores. (ALBUQUERQUE, 2013, p.172)

O Parecer CNE/CEB nº 8 (CNE/CEB, 2010), ao tratar dos padrões mínimos de qualidade previstos na LDBEN (inc. IX, art. 4º) (BRASIL, 1996), considerou o PAR como um instrumento de gestão do Sistema Nacional de Educação. Esse parecer refere-se, ainda, ao PAR como um instrumento de modernização da gestão escolar e atribuiu a esse mecanismo um duplo papel, contribuir para a gestão de sistemas educacionais e escolares.

Para autores como Ferreira (2014, p. 604),

O PAR pode ser caracterizado como um modelo de planejamento sistêmico, porque tem como proposta o envolvimento, de forma participativa, de todos os entes da federação brasileira e é orientado para resultados consolidados em um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. (FERREIRA, 2014, p. 604)

A essa discussão sobre o PAR, a autora acrescenta:

O PAR pretende ser um mecanismo de estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federativos e seu objetivo é viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira(...). Como um instrumento de apoio técnico e financeiro, o PAR está articulado com o Plano de Desenvolvimento da Educação. (FERREIRA, 2014, p. 604, *grifo nosso*)

Farenzena (2012), Marchand (2012) e Mafassoli (2011) afirmam ser o PAR um instrumento de planejamento multidimensional, designação também utilizada pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2007b) e capaz de intervir na realidade educacional do município.

O PAR é um dos programas constitutivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e foi lançado como um Plano de cooperação entre municípios, Estados e União, pelo Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007 e tem como finalidade cumprir as metas e diretrizes estabelecidas no Compromisso Todos pela Educação, em que a qualidade da educação básica é elemento fundante. (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012, p.134)

Parente e Souza (2013) declaram ser o PAR um instrumento de gestão, pois o plano auxilia no diagnóstico e no planejamento das ações relativas à educação municipal. Para Souza, Damasceno e França (2011) o “Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma ferramenta de planejamento da política nacional de educação do Brasil, gerida pelo MEC e instituído pelo artigo 9º do Decreto 6.094/2007, que trata do Compromisso Todos pela Educação” (SOUZA; DAMASCENO; FRANÇA, 2011, p.19). Ainda, Ferreira e Fonseca (2013) consideram o PAR um instrumento jurídico para a consolidação de um regime de colaboração entre a União e os entes federativos. E acrescentam ser “o PAR uma ferramenta de planejamento, de

operacionalização e de avaliação das políticas educacionais, criadas nos moldes de um Estado Federativo” (FERREIRA; FONSECA, 2013, p.289).

A literatura, aqui arrolada, designa o PAR indistintamente como mecanismo de planejamento e/ou como instrumento/ferramenta de planejamento. Maroy e Voisin (2013) conceituam mecanismo como a maneira pela qual diferentes instrumentos/ferramentas de políticas públicas são articulados, com fins de orientação da conduta dos atores. Ou seja, a ideia de mecanismo é uma ferramenta analítica que permite estabelecer relações de causalidade entre o que se quer explicar e os elementos explicativos. Nesse sentido, o PAR articulou os seguintes instrumentos de políticas públicas em educação, sob a coordenação do MEC: o IDEB (medida da aferição de resultados); o diagnóstico local das situações- problema (multiplicidade de pontos de observação) e os programas centralmente formulados (respostas institucionais do poder político central às demandas dos poderes locais). Todo esse conjunto é atualmente coordenado pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Desse modo, o Ministério da Educação passou a articular e coordenar relações intergovenamentais no âmbito da educação básica, sob o discurso político do planejamento sistêmico da educação. Entretanto, Duarte e Junqueira (2013) assinalam ser o PAR um importante mecanismo de efetivação do regime de colaboração, mediante a associação da regulação por desempenho e burocrático-profissional do sistema educacional brasileiro. As autoras buscam chamar a atenção dos analistas para a singularidade do sistema educacional brasileiro no qual a regulação burocrático-profissional iniciou-se em períodos ditatoriais e de forma mitigada, enquanto, na atualidade, veem-se emergir modos pós-burocráticos de regulação sistêmica.

### ***Os procedimentos previstos no PAR para assistência técnica e financeira da União***

Desde 2007, a elaboração do PAR, municipal ou estadual, é requisito para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC (§ 5º) (BRASIL, 2007a). A primeira resolução que vai operacionalizar essa assistência no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (FNDE, 2007d) sinalizava como prioridade o atendimento pelo MEC a 1.310 municípios selecionados em todo país de acordo com o IDEB (art.2º) (FNDE, 2007d). A primeira norma operacional do PAR (FNDE, 2007d) dirigia a assistência técnica e financeira da União somente para os municípios. Ferreira (2014) expõe as razões que levaram a aprovação de nova norma operacional (FNDE, 2007e) dois meses após a primeira:

A partir da resolução 047/2007, o MEC/FNDE deveria comunicar aos governadores quando seu município recebesse a equipe para elaborar o PAR e sobre os termos concedidos no convênio firmado. Ademais, os estados e o DF passaram a poder solicitar consultoria técnica ao MEC na elaboração do PAR, antes somente liberada para os municípios. (FERREIRA, 2014, p.610)

Os governos estaduais pressionaram o executivo federal contra a relação direta que se estabelecia entre a União e os municípios, como também pela participação nos recursos a serem transferidos. Entretanto, ficou mantida, na segunda Resolução (FNDE, 2007e), a prestação da assistência técnica e financeira prioritariamente aos municípios com resultados educacionais mais baixos. Se o Decreto nº 6.094/2007 já previa a organização de um comitê local<sup>25</sup> (inc. XXVIII, art. 2º) (BRASIL, 2007a), as normas operacionais, aprovadas em 2007, estabeleceram a exigência de criação de um comitê local para “garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle durante a implementação dos PAR” (inc. III, § 2º, art.15) (FNDE,2007e).

A regulamentação estabelecida, logo após a criação dos Planos em 2007, operacionalizava também a ideia de planejamento participativo, constantemente divulgado no período. Significou-a como monitoramento e avaliação por atores sociais dos planos governamentais. Se na primeira regulamentação de 2007 a formulação local dos Planos de Ações Articuladas deveria contar com a presença de técnicos próprios ou indicados pelo MEC nos municípios; dois meses depois, a assistência técnica para elaboração do PAR dirigia-se aos municípios selecionados como prioritários. Operacionalizam-se, desse modo, medidas destinadas à capacitação técnica de municípios, conforme diagnóstico explicitado quando da formulação do programa (BRASIL,2010a).

A dinâmica do PAR foi e é composta por três etapas: o diagnóstico da realidade da educação e a elaboração do plano são, respectivamente, a primeira e a segunda e estão na esfera do município/estado. O diagnóstico e o plano são elaborados por equipes locais e grande parte dos municípios brasileiros elaborou seus planos em 2008 e 2009. Após a sistematização dos dados que compõem o diagnóstico da situação municipal, o módulo do PAR indica as ações e subações disponíveis, agrupadas em quatro dimensões, que se encontram subdivididas em áreas de atuação, que, por sua vez, desdobram-se em indicadores em um total de 52 para o PAR desse período de 2007 a 2011.

---

<sup>25</sup> Encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. Quem acompanha sua implementação no município.

O PAR opera de forma multidimensional (BRASIL, 2007b; FARENZENA, 2012), pois orienta municípios a planejar simultaneamente em relação à gestão educacional, à formação profissional, à prática pedagógica e à infraestrutura. Após o gestor e ou equipe local descrever a situação do município com relação às ações (por indicadores previamente estabelecidos), definem-se prioridades, mediante a pontuação estabelecida por critérios específicos. Essa pontuação corresponde a 4 níveis:

Critério de Pontuação 4- a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas;

Critério de Pontuação 3- uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador;

Critério de Pontuação 2- uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos. Serão necessárias 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, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC. (MEC, 2008, p.10)

No caso de um indicador receber a pontuação 1 ou 2, essa ação/subação passa a compor o PAR no município e ações de assistência técnica ou financeira podem ser pleiteadas. Farenzena (2012, p. 17) considera que “o diagnóstico, as ações e as subações eram padronizados, o formato do PAR era o mesmo para qualquer município”.

Após a conclusão da elaboração do plano local, tem-se a terceira etapa de planejamento. Esta envolve a análise técnica, feita no Ministério da Educação (MEC) no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir da aprovação do PAR local por essas instâncias, os dirigentes assinam termo (s) de cooperação referente(s) às ações aprovadas para a assistência técnica. A partir do ano de 2009, o monitoramento<sup>26</sup> do PAR local passou a ser efetuado no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), plataforma *on-line* do MEC, para acompanhar e fiscalizar as ações concernentes ao PAR dos municípios e/ou dos estados, como também de outros atores e programas desenvolvidos.

---

<sup>26</sup> Este monitoramento foi concebido como uma atividade gerencial e permite controlar e avaliar as ações do PAR; objetiva fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam sua realização e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município (BRASIL, 2009, p. 3).

Farenzena (2012) registrou as atividades de assistência técnica relacionadas à elaboração/execução do PAR desde 2007. Esse estudo decorreu de acordo firmado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para acompanhamento da formulação do PAR em 96 municípios dos estados de Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Equipes de diferentes universidades integradas ao estudo prestaram assessoria (assistência técnica) às equipes locais do PAR durante os anos de 2009 e 2010.

Um segundo período de formulação e implementação do PAR ocorreu em 2011-2014 (BRASIL, 2011c), quando os governos locais deveriam começar novo diagnóstico da situação educacional e a elaborar o seu planejamento. Em 2012, a regulamentação do PAR sofreu alterações significativas com a aprovação da Lei nº 12.695 de 25 de julho 2012.

### **QUADRO 3 – Alterações nos dispositivos operacionais de assistência técnica e financeira da União**

<b>Dispositivos normativos Brasil (2007a).</b>	<b>Dispositivos normativos, Brasil (2012)</b>
O município precisa assinar um convênio (art. 10 e § 3º do art.11) (BRASIL, 2007a).	Autoriza a União a transferir recursos sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato (art. 4º) (BRASIL, 2012).
O PAR visa cumprir as metas e observar as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (art. 9º) (BRASIL, 2007a).	O Par deve observar as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação (art.1º§ único) (BRASIL, 2012).
Institui Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação responsável pela mobilização social (§1º, § 2º do art. 6º e art.7º) (BRASIL, 2007a).	Institui Comitê Estratégico do PAR para definir, monitorar e revisar as ações e programas objeto da assistência técnica e financeira (art. 3) (BRASIL, 2012).

Fonte: Brasil, 2007ª e Brasil, 2012.

Uma primeira alteração decorrente da Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012 (QUADRO 3) autorizou a União, por meio do Ministério da Educação, a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de prévio convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante transferência direta de recursos (art. 4º) (BRASIL, 2012). Uma segunda alteração no âmbito da regulamentação do PAR, diz respeito a submeter o planejamento às metas e objetivos e diretrizes de um futuro Plano Nacional de Educação (§ único, art.1º) (BRASIL,2012), quando

a regulamentação anterior o dirigia-o para o cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação (art. 9º) (BRASIL, 2007a).

Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014, p.219) afirmam que com a Lei nº 12.695 (BRASIL, 2012), “o PAR veio a ser elevado à condição de política nacional desvinculada do Plano de Metas Compromisso”. Porém o PNE (BRASIL, 2001), com vigência encerrada (prazo 2001 a 2011) foi ignorado no primeiro período do PAR, quando este ainda vigorava. Embora Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014) atribuam uma alteração do status político do PAR devido à associação com os objetivos do PNE, o encerramento da vigência do plano no ano anterior e o desconhecimento da primeira norma de planejamento nacional da educação pós LDBEN (BRASIL, 1996), no período inicial do PAR, são reveladores de um planejamento sistêmico como expressão de política governamental do período.

Uma terceira alteração, proposta após a aprovação da Lei nº 12.695 (BRASIL, 2012), envolveu a criação no âmbito do Ministério da Educação (MEC) do Comitê Estratégico do PAR, com atribuições de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União (art.3º) (BRASIL, 2012); com funções gerenciais de planejamento, com competências para alterar programas do Ministério da Educação, objeto da assistência técnica e financeira (art.2º) (BRASIL,2012). A composição do Comitê passou a contar com a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes do Ministério da Educação (art.3º) (BRASIL,2012). A partir de 2012, o Ministério da Educação reorganizou a implementação de políticas públicas no âmbito educacional, mediante a articulação com atores governamentais pelo mecanismo do PAR. Nesse segundo período do PAR (2011-2014), sua organização operacional também apresentou mudanças.

**TABELA 1 - Comparação do desenho do Plano de Ações Articuladas na versão do primeiro período (2007-2011) com a do segundo período (2011-2014)**

Dimensões	Período 2007-2011		Período 2011 -2014	
	Áreas	Indicadores	Áreas	Indicadores
Gestão Educacional	5	20	5	28
Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	5	10	5	17
Práticas Pedagógicas e Avaliação	2	8	3	15
Infraestrutura e recursos pedagógicos	3	14	4	22
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>52</b>	<b>17</b>	<b>82</b>

Fonte: BRASIL (2011).

No novo formato do PAR, ocorreu um aumento na quantidade de indicadores para definição de prioridades do planejamento local ao se comparar com os do primeiro período (TAB.1). Para Ferreira (2014, p. 618), “ocorreram avanços na estruturação do instrumento com destaque para a existência de uma maior organicidade entre as dimensões e os indicadores com as políticas educacionais adotadas”. Acredita Ferreira (2014) que o instrumento do PAR atualizou-se e buscou maior sintonia com os debates e discussões ocorridos à época, no âmbito da I Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010. Não por coincidência, a Lei do PAR (BRASIL, 2012) recomenda que os diagnósticos devem se orientar pelas metas e diretrizes e estratégias do ainda inexistente Plano Nacional de Educação (PNE). Em 2010, a CONAE apresentou à sociedade brasileira apenas orientações para a formulação de um novo Plano Nacional de Educação, que só viria a ser aprovado em 2014.

O conteúdo do Guia Prático de Ações<sup>27</sup> do PAR (BRASIL, 2011b), disponibilizado no site do MEC, diz que, nesse segundo período, o PAR, “deve significar uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase na importância do planejamento na construção da qualidade do ensino”.

<sup>27</sup> O Guia Prático de Ações, documento elaborado para orientar a definição de ações que compõem os Planos de Ações Articuladas dos municípios para o período de 2011 a 2014. Nesse Guia, estão todos os programas disponibilizados pelo Ministério da Educação e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC e que podem ser solicitados pelos municípios em seus respectivos Planos, além de subações com execução pelo próprio município (BRASIL, 2011b, p. 2).

### **A literatura de avaliação dos resultados do PAR nos municípios brasileiros:**

São muitos e diversos os estudos sobre o Plano de Ações Articuladas<sup>28</sup>, um mecanismo articulador relativamente novo de relações intergovernamentais no âmbito da educação, cuja implantação não completou ainda um decênio. Como se mencionou anteriormente, a literatura em política educacional já analisada, Santana (2011); Farenzena (2012); Grinkraut (2012); Ferreira e Fonseca (2013); Ferreira, (2014); Duarte e Junqueira, (2013); Parente e Souza (2013) e Costa (2014), designou o PAR indistintamente como mecanismo de planejamento e/ou como instrumento/ferramenta de planejamento. Dentre esses múltiplos estudos, selecionaram-se aqueles que abordaram a formulação local e/ou a implementação PAR.

Costa (2014) expõe críticas sobre o planejamento proposto no âmbito do PAR:

Observando o relatório público de alguns municípios do Estado da Bahia constatamos que não existem critérios claros para a implementação de ações e programas que são de responsabilidade do MEC. Desta forma, se há a intenção de um planejamento bilateral entre os Municípios e o governo federal, ao menos no que se refere às ações do MEC, sua implementação, todavia, ocorre de forma unilateral já que o recebimento das ações e programas federais nos Municípios tem dependido quase que exclusivamente dos tempos e dinâmicas do governo federal. Assim, os Municípios não se sentem parte deste planejamento, que, apesar de sua importância, já chega pré-definido e sua implementação se dá no tempo do governo federal, sem levar em conta as necessidades e condições municipais. (COSTA,2014, p.177)

A atuação do MEC via PAR é exposta nos mais diferentes estudos sobre a implementação do Plano. Farenzena (2012), ao avaliar a implementação em localidades consideradas como prioritárias entre 2008 e 2010, expõe os seguintes resultados para 96 municípios brasileiros. A execução das ações aprovadas ocorreu em um ritmo aquém do previsto, especialmente nos anos iniciais. A autora registrou que o principal obstáculo para uma execução mais célere dos programas decorreu da falta de atendimento ou do atendimento parcial pelo MEC de aspectos sob sua responsabilidade. Acrescenta, ainda, as dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional no âmbito local para a implementação do previsto. Dos estudos analisados

---

<sup>28</sup> Teses e Dissertações: Camini (2009); Mendonça (2010); Silva (2010); Souza (2010); Junqueira (2011); Alcântara (2011); Santana (2011); Mafassioli (2011); Marchand (2012); Grinkraut (2012); Albuquerque (2013); Costa (2014).

Artigos e Comunicações em eventos: Batista et al (2012); Farenzena e Marchand (2013); Farenzena (2012); Ferreira, (2014); Ferreira e Fonseca (2012, 2013); Oliveira, Scaff e Senna (2012); Parente e Souza (2013); Cunha, Costa e Araújo (2012); Santana e Adrião (2012); Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014); Vasconcelos e Paccini (2012); Antunes e Vivian (2010); Batista, (2011); Campos, Siqueira e Coimbra (2008); Damasceno e Santos (2010); Durlí, Nardi e Schneider (2011); Farenzena, Schuch e Mmosna (2011); Mafassioli e Marchand (2011); Moreira e Monteiro (2010); Santos e Damasceno (2011); Silva e Monteiro (2009); Souza e Coelho (2009); Sousa (2011); Albuquerque (2013); Souza, Damasceno e França (2011); Oliveira (2012).

nesta tese, Farenzena (2012) consistiu no único que produziu informações capazes de mensurar a implementação do PAR nos municípios brasileiros.

Ferreira (2014) e Ferreira e Fonseca (2013), ao apresentar os resultados da pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas”, expõem 12 constatações sobre os processos de implementação:

**QUADRO 4 – Constatações empíricas sobre os processos locais de implementação do PAR**

<b>Ordem</b>	<b>Constatações</b>
a)	A existência de formas diferenciadas de tratamento do MEC aos municípios mesmo com a implementação do PAR.
b)	O exercício de um controle permanente do FNDE, pela via do SIMEC, sobre a implementação do PAR.
c)	Uma reduzida participação dos atores locais não governamentais na elaboração do PAR.
d)	A ausência de uma formação prévia das pessoas envolvidas com a formulação e implementação do plano local, como também dos demais atores educacionais que participaram da implementação.
e)	A disseminação inicial do discurso em torno da PAR como “algo inovador” para melhoria da qualidade da educação.
f)	O atraso na transferência de recursos financeiros.
g)	A precariedade administrativa e financeira dos municípios para a implementação do PAR.
h)	A contratação de empresa com consultoria particular para elaboração do PAR.
i)	As dificuldades das equipes locais em operar o portal SIMEC.
j)	A pouca flexibilidade no portal SIMEC para introduzir novas ações ou subações no plano e adaptar as propostas em decorrência da implementação.
k)	A possibilidade das Secretarias Municipais conhecerem o conjunto de programas educacionais existentes disponibilizados pelo MEC.
l)	Aproximação do MEC das secretarias municipais de educação.

Fonte: FERREIRA; FONSECA, 2013.

A pesquisa foi realizada nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste do país, abrangendo 32 municípios. Os procedimentos de coleta de dados envolveram o levantamento documental, observação *in loco* com a produção de diário de campo, entrevistas mediante roteiros semiestruturados com prefeitos municipais, com gestores de educação, de planejamento e administração e com a equipe elaboradora do PAR. Essa metodologia de acordo com as pesquisadoras possibilitou identificar situações de natureza diversas decorrentes da implementação do PAR nos municípios. A esse respeito conclui as autoras:

Portanto o PAR é uma ferramenta de planejamento, de operacionalização e de avaliação das políticas educacionais criadas dentro dos moldes de um

Estado federativo. O planejamento educacional é centralizado pelo MEC, que, oferecendo apoio técnico e financeiro, induz os entes federados a assumirem responsabilidades na gestão da educação. (FERREIRA; FONSECA, 2013, p. 289)

A conclusão exposta sobre o PAR e a atuação do MEC corrobora a interpretação desta tese da construção de um mecanismo articulador das relações intergovernamentais sobre a coordenação do MEC. Nesse sentido, confirma o exposto por Oliveira (2009) a respeito do protagonismo do Ministério da Educação na condução de políticas públicas em educação com abrangência sistêmica a partir de 2007.

Junqueira (2011)<sup>29</sup> analisou o conteúdo do Plano de Ações Articuladas da Prefeitura de Belo Horizonte, com o objetivo de demonstrar os mecanismos que articulam qualidade, medida por resultados, com a introdução de projetos e programas elaborados pela União, no âmbito da gestão municipal. O estudo partiu do conteúdo de 93 Planos de Desenvolvimento das Escolas (PDE-escola) da rede municipal de educação no ano de 2009 para identificar as demandas neles efetuadas. Os resultados revelaram que as escolas municipais requeriam aportes financeiros ou equipamentos, enquanto os programas priorizados no PAR municipal, ainda em construção, sinalizaram para projetos de formação docente ou profissional. Considera, também, que o mecanismo do PAR contribuiu para disseminar a regulação por desempenho (MAROY, 2008) no âmbito de cada escola.

Um estudo de caso da avaliação da implementação do PAR no município de Gravataí/RS (MAFASSIOLI, 2011) expôs vigores e fragilidades [externalidades positivas e negativas] quando da implementação do plano. Para a autora, a implementação local possibilitou articular setores da Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e sindicato dos professores municipais, que tensionaram [ou seja, demandavam] pela colocação em prática do plano local. Considera que o processo de formulação e implementação do PAR no município promoveu a aproximação da União com a realidade da educação municipal, pelo aumento significativo da assistência financeira. Por outro lado, afirma a autora que as propostas contidas no PAR não foram divulgadas nas escolas e constatou a ocorrência de limitações na execução dos programas aprovados, devido às contrapartidas requeridas ao poder público municipal.

Marchand (2012) coletou dados sobre o PAR em 13 municípios no estado do Rio Grande do Sul, mas toma como objeto de análise na tese sua implementação em um município, Cerro Largo/ RS. A autora verificou maior incidência de ações relacionadas com a regulação

---

<sup>29</sup> Ver a respeito: Duarte e Junqueira (2013).

pedagógica (ou seja, a agenda se volta para a formação de professores, o processo avaliativo, o projeto político pedagógico, entre outros) e promotoras de regulação normativa [burocrática], mediante revisão de normas referentes ao planejamento municipal da educação, carreira, órgãos gestores, entre outros. Dessa forma, a autora conclui que o PAR institui de fato mecanismo de regulação, ou seja, regras, objetivos comuns a serem alcançados e executados para que ocorra, efetivamente, a melhoria da educação básica.

Ainda um trabalho conjunto de Mafassoli e Marchand (2012) sobre o Plano de Ações Articuladas, ao discutir a efetivação do regime de colaboração e as competências dos entes federados na implementação do PAR em quatro municípios do estado do RS (“A”, “B”, “C” e “D”), constatou que, nos quatro municípios analisados, o regime de colaboração efetivou-se de forma mais eficaz nas ações relacionadas à infraestrutura, pois essa era a dimensão que possibilitou o aporte de recursos financeiros da União para programas específicos nos municípios. De acordo com as autoras, a competência da União referente à assistência financeira de caráter voluntário aos municípios realizou-se mediante programas pré-formatados como: Pro-infância, Caminhos da Escola, Aquisição de mobiliário, Ampliação e construção de unidades escolares para o ensino fundamental.

Na pesquisa de Souza, Damasceno e França (2011) foram analisados os diagnósticos dos municípios<sup>30</sup> que compõem a região de integração do Tocantins, para a segunda dimensão do Plano de Ações Articuladas “Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”. Os autores tinham por objetivo conhecer a respeito da formação de professores na região e para esse fim efetuaram a coleta de dados da pesquisa, no site do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), módulo PAR. Os resultados apontaram que o diagnóstico efetuado nos municípios para os dez indicadores da área requeria ações de assistência do MEC e apontaram as deficiências dos municípios pesquisados em relação à formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação.

Durli, Nardi e Schneider (2011) discutiram as políticas de formação e valorização dos professores da educação básica a partir da análise das ações e estratégias nas dimensões (1 e 2) do PAR em 18 municípios do estado de Santa Catarina. Para esse fim, a partir da síntese dos indicadores disponibilizados no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da

---

<sup>30</sup> No estudo, foram relacionados os municípios: Cametá, Mocajuba, Moju, Tailândia e Oeiras do Pará. Em seguida, os autores falam da quantidade de municípios por área, mas não especificam o número total de municípios.

Educação (SIMEC), fizeram um levantamento das ações previstas no PAR para as duas dimensões (Gestão Educacional e Formação dos Professores e dos Profissionais de Apoio e Serviço Escolar). Os autores informaram que os resultados revelaram a existência de aspectos consistentes e outros inconsistentes nos planos locais, devido ao caráter pouco flexível de construção do PAR, que segue procedimentos já arquitetados pelo MEC. Constataram que é no âmbito da formação continuada de professores que os municípios evidenciaram maior necessidade de intervenção, uma vez que a falta de recursos para a implementação das ações previstas coloca as possibilidades de melhoria do quadro educacional como um desafio, ainda não devidamente enfrentado, no âmbito da formação e valorização de professores da educação básica.

Albuquerque (2013) realizou uma pesquisa em três municípios no Estado do Maranhão sobre o processo de execução das ações do PAR no período de 2007 a 2011. Observou que a elaboração do PAR no âmbito dos sistemas públicos de ensino contrariou importante princípio do Plano de Metas/PDE, que prevê a participação da comunidade escolar na construção do diagnóstico de atendimento escolar e na elaboração do PAR municipal. A pesquisa apontou os seguintes resultados: a) a falta de assistência técnica do MEC no acompanhamento do PAR nos municípios; b) a deficitária formação dos gestores municipais; c) a falta de um estudo coletivo para a elaboração do PAR no município; e d) a elaboração do PAR no âmbito dos gabinetes das secretarias de educação, envolvendo poucos assessores técnicos da secretaria. O autor revelou que o desconhecimento do PAR por parte dos gestores escolares, professores, assim como a ausência de formulação das ações de formação continuada dificultaram a participação dos docentes na elaboração das pautas e na escolha de suas prioridades.

Campos, Siqueira e Coimbra (2008) pesquisaram o período de diagnóstico para elaboração do Plano de Ações Articuladas em três municípios do Mato Grosso, ressaltando a dimensão da Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar. Para isso, foi feita a observação do processo de elaboração do diagnóstico local (com participação da Universidade Federal de Mato Grosso e técnicos da Secretaria Estadual de Educação) e da interpretação dos dados após a elaboração do plano. A observação direta permitiu aos pesquisadores afirmar que o maior problema não se encontra na falta de habilitação dos profissionais que atuam na Educação Básica, mas sim na ausência ou precariedade de programas de formação continuada; de formação específica para trabalhar com educação inclusiva, do campo, de

indígenas e quilombolas; de políticas que visem ao cumprimento da Lei n. 10.639/03; e de programas voltados à gestão escolar para os profissionais de serviço e apoio educacional.

Silva (2010) procurou demonstrar, por meio do diagnóstico do PAR em municípios, como as políticas e os programas de formação inicial e continuada de professores das redes municipais de ensino de Mato Grosso estavam se efetivando. Para tanto, levou em consideração as pontuações aferidas em cada sistema municipal de ensino, centrando as observações nas análises dos nove indicadores, das quatro (4) áreas, da dimensão “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”. A partir dos dados apontados nos indicadores, a autora concluiu que as pontuações dadas pelas redes de ensino indicaram necessidade de investimentos, pois, apesar dos avanços, há necessidade na efetivação de políticas públicas de formação de professores para as redes municipais matogrossenses. E ressaltou que essas políticas devem avançar para o campo prático, isto é, a grande maioria dos sistemas municipais de ensino não tem conseguido efetivar ações e políticas que visem à melhoria da formação de seus professores, principalmente da formação continuada.

Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014) analisaram a confiabilidade dos diagnósticos do PAR municipal, tomando por base de estudo 90 dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, relativos à primeira etapa do PAR (2007-2010). O estudo toma como ponto de partida a análise da “síntese da dimensão”, que demonstra numericamente as pontuações atribuídas aos 52 indicadores que perpassam as quatro dimensões do PAR. Para análise desses dados nesta pesquisa, as pontuações 4 e 3 foram consideradas como avaliações positivas, enquanto as pontuações 1 e 2 como negativas, sendo excluídos do cômputo os indicadores não avaliados (n/a). A partir das avaliações expressas em cada PAR, os municípios foram classificados em cinco grupos: Muito Frágil (MF), Frágil (F), Médio (M), Bom (B) e Muito Bom (MB). Os resultados apontaram pouca confiabilidade nos dados fornecidos pelos diagnósticos dos municípios pesquisados, a existência de inconsistências e incoerências vinculadas aos indicadores e critérios empregados e como a etapa diagnóstica pouco contribuiu para o conhecimento da realidade educacional dos municípios do estado. A esse respeito os autores concluíram:

A consideração dos resultados do PAR no Estado do Rio de Janeiro, portanto, exige cautela, pois podem tanto contribuir para o conhecimento e superação de algumas das debilidades da educação fluminense, quanto, no limite dessa possibilidade, induzir os Sistemas Municipais de Ensino a uma espécie de uniformização de suas políticas por meio da regulação federal, à margem das múltiplas realidades educacionais locais, em detrimento,

portanto, de demandas de maior autenticidade. (SOUZA; ALCÂNTARA; VASCONCELOS, 2014, p.228)

Os estudos arrolados a respeito da implementação dos PAR municipais são de natureza distinta. Comunicações e/ou textos apresentados em congressos, seminários, simpósios pouco descrevem a respeito dos indicadores utilizados para a análise da implementação local do planejado e seus achados empíricos. Esses estudos enfatizaram a análise dos procedimentos que antecedem a implementação local e já previstos na arquitetura de elaboração do PAR, quais sejam: a) a realização do diagnóstico local; b) a assistência técnica do MEC/FNDE; c) a morosidade na definição pelo MEC dos programas pactuados; d) a ênfase em programas de formação profissional docente. O maior número dos estudos pesquisados priorizava a análise da implementação em uma das dimensões do PAR e não abarcaram a sua totalidade. Excetuando o estudo coordenado por Farenzena (2012), não se encontra descrição mais pormenorizada dos procedimentos, atores e escolhas locais para a implementação do PAR.

A pesquisa pôde constatar que a literatura relacionada ao PAR foi influenciada pelo discurso disseminado a partir do Ministério da Educação sobre o instrumento/mecanismos, o modo como este é apropriado nos municípios, entretanto recebeu pouca atenção.

### **Planejamento e relações intergovernamentais**

Em junho de 2014, foi aprovada a Lei nº 13.005, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2014-2024. Para a implementação de suas metas, o PNE advoga pela atuação em regime de colaboração da União, dos estados, distrito federal e municípios (art. 7º) (BRASIL, 2014). Acrescenta, ainda, a norma do PNE que mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca poderão ser adotados nas relações intergovernamentais, instâncias permanentes de negociação e pactuação entre estados e municípios devem ser estabelecidas e que a adoção de arranjos intermunicipais de desenvolvimento da educação deve ser incentivada. Ao mencionar a meta de melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2014), a Lei do PNE acrescenta, como estratégia 7.5, a necessidade de formalizar e executar os planos de ações articuladas.

Duarte e Santos (2014) observam que a atuação da União foi explicitada no texto legislativo de planejamento da educação nacional (BRASIL, 2014) mediante políticas distributivas de assistência técnica e financeira. De acordo com as autoras, a Lei do PNE (BRASIL, 2014) sinalizou as diversas áreas de intervenção específica da União na prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados, mediante programas de abrangência nacional:

O texto da Lei que instituiu o PNE adotou, simultaneamente, as denominações "programa nacional" e "programas" ao longo de 17 ações estratégicas previstas em suas metas. Se o texto constitucional reformulado em 2009 atribuiu ao PNE a articulação, em regime de colaboração dos entes federados, esse princípio de configuração do SNE recebeu no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) uma tradução, que deslizava para a competência da União na formulação e financiamento de programas nacionais na área de educação a serem implementados localmente. Desse modo, a Lei do PNE (BRASIL, 2014) referendou a regulamentação das relações intergovernamentais, já estabelecida em 2012, conhecida como Lei do PAR, para a assistência técnica e financeira, prestada em caráter voluntário pela União aos estados e municípios (DUARTE; SANTOS, 2014, p.1124)

Se a literatura sobre a natureza do PAR tratou-o de forma diferenciada, o que parece estar a ocorrer desde 2007, são dois movimentos de mudanças nas relações intergovernamentais presentes no sistema educacional brasileiro. Por um lado, as novas regulamentações das relações federativas, em especial com a introdução de mudanças constitucionais e na legislação nacional de educação. Por outro lado, esse planejamento normativo sustentado por mecanismos indutores de mudanças nas relações intergovernamentais, em especial o PAR.

### CAPÍTULO 3 – PERCURSOS METODOLÓGICOS

Usualmente teses de doutorado são iniciadas pela apresentação do referencial de análise ou dos pressupostos teóricos. É, desse modo, que o pesquisador-autor constrói um campo analítico prévio que lhe é, após todo um esforço de estudo, mais confortável para interpretar/compreender situações com as quais se defronta. Esse referencial (pré)suposto confere inteligibilidade ao objeto de suas preocupações e, simultaneamente, orienta a escolha de procedimentos. Existiria, assim, uma conexão bipolar entre o desenvolvimento da teoria e dos procedimentos de investigação (MELUCCI, 2005), porém com a precedência do primeiro termo. Essa conexão mais linear é posta em causa na atualidade, quando se reconhece que, ao atribuir a uma situação, fenômeno, acontecimento ou documento um significado, já se intervém a partir de um paradigma analítico do qual se é portador. O olhar do pesquisador participa da construção de seu objeto de pesquisa.

Ao iniciar essa investigação, o tema da regulamentação do regime de colaboração para a construção de um sistema nacional de educação constituía a referência básica para o estudo da implementação de programas federais. Como o regime de colaboração se fazia presente? Como relações intergovernamentais, quando se sabe que o sistema político envolve intrinsecamente relações competitivas, estavam modificando-se em direção à maior articulação e cooperação governamental. O levantamento e análise da literatura foram orientados pela ideia de buscar indicações sobre como ocorria no Brasil a construção de um regime de colaboração. O estudo efetuado desconstruiu esse pressuposto. Regimes de colaboração podem ser muitos e diversos e a regulamentação das relações intergovernamentais no campo educacional é uma das formas pelas quais esse se expressa.

Na pesquisa de Pierre Bourdieu (Wacquant, 2006) destaca o desenvolvimento de uma etnografia multissituada como um meio de controle da construção do objeto de estudos. Observação e coleta metódica de informações em espaços sociais diferenciados têm por objetivo, de acordo com o sociólogo francês, o reconhecimento pelo pesquisador de relações em processo, no qual essas não se encontram concluídas (Wacquant, 2006). Aproximar-se de relações fluídas e gelatinosas significa colocar-se como sujeito incapaz de apreender “totalidades microssituadas”, ou seja, cabe ao pesquisador compreender que apesar de todo o seu estudo prévio o objeto escolhido “*eppur si muove*”. É sob essa orientação, que a pesquisa analisou seu objeto, a implementação local de programas educacionais de âmbito nacional, em municípios diferenciados. A importância da área de pesquisa sobre a regulação situacional

(Barroso, 2006), para a compreensão das dinâmicas que materializam políticas públicas, esbarra no que Faria (2012) denomina como “o elo perdido”, ou seja, ausência de maior desenvolvimento teórico metodológico dos estudos sobre implementação.

Melucci (2005) destaca, dentre outras, duas características principais que impulsionaram os estudos qualitativos: a centralidade da linguagem, sempre ligada a tempos e lugares específicos; e a dupla hermenêutica em que a pesquisa busca dar sentido e significado aos modos nos quais os atores buscam, por sua vez, dar sentido às suas ações. Esse é o desafio do pesquisador. Os entrevistados falam de suas ações e atribuições e essa fala, embora deva transparecer o trato dado à coisa pública, requisito de gestão democrática, permanece com momentos enevoados. São devido a interesses particulares? São devidos a acordos firmados? São decorrentes de observações da realidade, insinuadas, porém não comprovadas. Todo discurso é composto pelo que é dito e o interdito.

A partir desses pressupostos, Melucci (2005) atribuiu à pesquisa sociológica, e acrescenta da sociologia política, a vantagem de produzir conhecimento mediante recursos institucionais para tal. E, dentre esses recursos, aqui se destacam as possibilidades introduzidas pela análise do discurso político institucional. Se o senso comum atribui ao *marketing* político uma função de influir sobre a opinião, o estudo sociológico do discurso político não se constitui como um instrumento para aferir se o desenho e valores de uma política ou programa correspondem a uma suposta demanda e foi apreendido por seus implementadores. O que está em jogo, também, não é apenas a eficácia dos atos de linguagem na produção de comunidades políticas, mas as possibilidades de configuração de alternativas de ação pela via da compreensão da formação discursiva sobre a qual se move o paradigma político.

Para Krieg-Planque (2013) a vida democrática apresenta-se como plenamente tecida por texto e palavras, pois, ao se advogar por uma causa e para defendê-la de modo coerente, as pessoas engajam-se previamente em atos de linguagem. Estes contribuem na produção de relações interdependente, baseadas na confiança, reciprocidade e/ou responsabilidades partilhadas e, desse modo, na produção dos quadros cognitivos (paradigmas políticos), que, além de atribuir sentido e significado às ações, condicionam-nas. Maroy e Voisin (2013, p.897) compreendem o termo paradigma político como “uma matriz normativa e cognitiva na qual se construiu o “pensável” e o “desejável” em termos de política educacional”. Normas, regras, rotinas governam de modo mais explícito as ações, condicionam as formas de interação social e produzem, nos termos postos por Barroso (2006), políticas públicas como processos de multiregulação.

O conceito de ciclo das políticas públicas que as divide em uma série de etapas - a partir de um ponto de partida fictício, no qual os responsáveis (agentes políticos) começariam a pensar em um problema, teria uma fase intermediária em que os implementadores supostamente deveriam implantar o que foi projetado, até um ponto final nacional em que uma política implementada é avaliada pelos formuladores e/ou gestores e, desse modo, sabe-se o quão bem-sucedido foi esse processo. Tem-se o início de construção de uma nova agenda – pressupõe uma racionalidade instrumental. Na área de estudos sobre planejamento educacional, esse paradigma analítico conduziu diversos estudos sobre a representação ou exclusão de interesses de atores e grupos sociais. Em relação ao objeto de estudos desta tese – o Plano de Ações Articuladas – são diversos os estudos de Campos, Siqueira e Coimbra (2008); Durli, Nardi e Schneider (2011); Santos e Damasceno (2011); Silva (2010); Souza, Damasceno e França (2011) que analisam, sob essa ótica, sua relação com a formação docente. Em relação à implementação local, os estudos sobre o PAR de Farenzena (2012); Ferreira e Fonseca (2013); Junqueira (2011); Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014); Mafassioli (2011); Marchand (2012); Albuquerque (2013) buscam avaliá-lo quanto à eficácia desse mecanismo de planejamento em diferentes municípios brasileiros.

Bowe et al (1992), ao analisar o processo político e o processo das políticas, atenta que a separação entre a formulação das políticas e sua implementação, presente em diversos estudos, tende a reforçar uma concepção gerencial do processo político. A esse respeito, esclarece Mainardes (2006). Para esses autores:

O foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. (...) Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates. (BOWE et al, 1992 *apud* MARINARDES, 2006, p. 96)

A orientação analítica contida em Bowe et al (1992) informa dos estudos sobre a implementação de programas nacionais em municípios brasileiros que o contexto de influência faz-se, para além das condicionalidades socioeconômicas, por meio da configuração dos discursos institucionais. É sobre essa hipótese analítica que se orienta. Condicionalidades socioeconômicas tanto circunscrevem possibilidades de ação como as potenciam, e, por essa razão, a elas o analista deve atentar. Entretanto, formações discursivas

estabelecem “o que pode e o que deve ser dito e pensado”. Políticas públicas constroem-se como textos por remeter a práticas orientadas discursivamente, mas também por serem precedidas de um trabalho cognitivo, que atribui sentido e significado às ações.

Ao apresentar meu projeto de doutorado no programa de pós-graduação anunciava que gostaria de investigar relações entre o MEC e as Secretarias Municipais de Educação. Como muitos dos entrevistados, considerava que, em 2010 e 2011, novas relações intergovernamentais começaram a se desenvolver e o PAR seria o elemento mediador desses atores. A partir daí, o caminho a ser percorrido na empiria se estabeleceu e aproximações sucessivas do objeto da pesquisa nesta tese foram construídas.

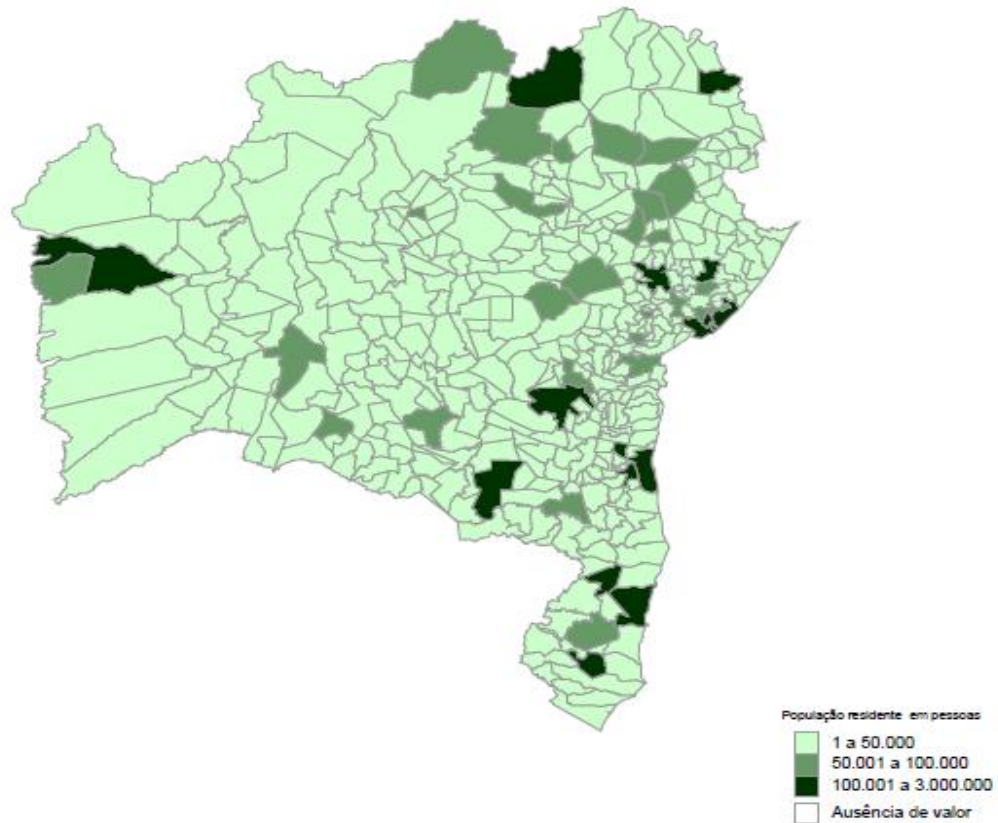
## **CAPÍTULO 4- A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS EM MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA.**

Neste capítulo apresentamos a pesquisa de campo e destacamos a importância das informações prestadas pelos implementadores nas Secretarias Municipais de Educação (SME). Depoimentos dos coordenadores de programas implementados nos municípios selecionados foram fundamentais para a compreensão dos efeitos locais da implementação de programas nacionais no âmbito do PAR. O conhecimento que esses atores possuem influências na gestão local, é fonte de informações pouco explorada pela pesquisa de políticas públicas de educação. Portanto, conhecer a atuação desses atores é importante para compreender a dinâmica das relações intergovernamentais, expressas também na implementação das ações firmadas nos acordos no âmbito do PAR.

### **O processo de escolha dos casos estudados**

O IBGE informou, para o ano de 2010, que 89,7% dos municípios baianos são de pequeno porte com população inferior a 50 mil habitantes (IBGE, 2010). Destas pequenas cidades, 248 municípios apresentavam o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM - inferior à média nacional ( $x=0,727$ ) e apenas um desses municípios estava acima da média estadual do IDHM ( $x=0,660$ ) (IBGE, 2010). Entretanto, nessas pequenas cidades concentra-se aproximadamente 47,7% da população do estado num total 14.016.906 (IBGE, 2010).

**FIGURA 2 - Distribuição geográfica dos municípios no estado da Bahia de acordo com faixas de população.**



Fonte: IBGE, 2010.

Já os municípios considerados de médio porte (população entre 50.001 e 100.000 habitantes) correspondem a 6,5% do total e apenas 16 municípios constituem a faixa de cidades de grande porte (população superior a 100000 habitantes = 3,8% do total das cidades) (IBGE, 2010). O senso comum e a mídia divulgam que as pequenas cidades proporcionariam melhor qualidade de vida. Para conferir essa informação, o estudo levantou, também, o IDHM dos municípios. Este é um índice composto por três áreas do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

Para o IDHM de 2013, o acesso ao conhecimento de cada município foi medido pela composição de dois subindicadores com pesos diferentes: escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta foi medida pelo percentual de pessoas com 18 anos ou mais de idade com fundamental completo e tem peso 1. O fluxo escolar dos jovens foi medido pela média aritmética do percentual de

crianças entre cinco e seis anos frequentando a escola, do percentual de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo e tem peso 2. (PNUD, 2015)

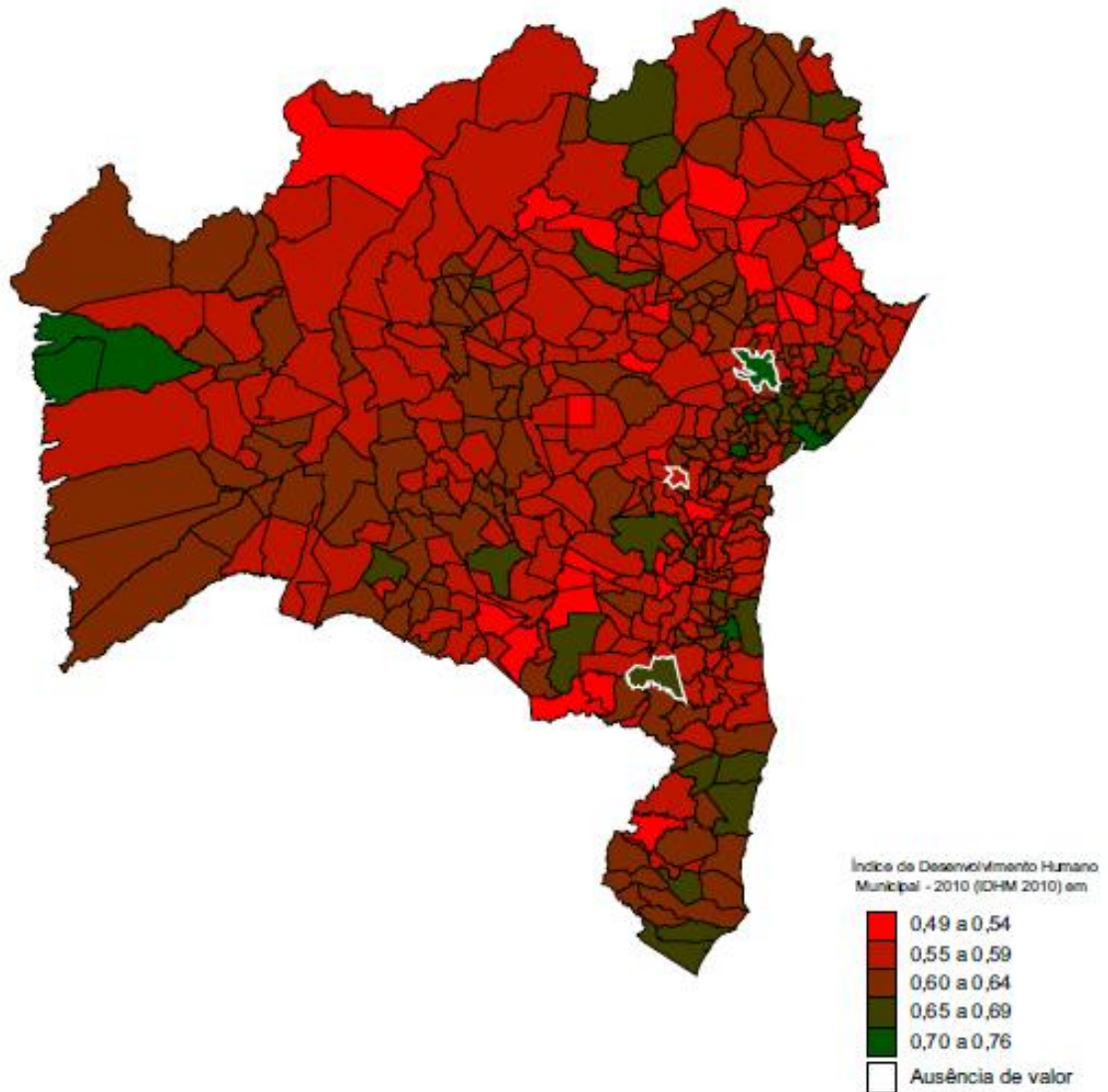
Para esse estudo, a classificação do IDH dos municípios demonstra que, apesar do discurso presente no senso comum, as pequenas cidades do estado da Bahia não possibilitam melhores condições de vida.

**TABELA 2-Distribuição dos municípios segundo o porte e a média do IDHM**

<b>Porte do município</b>	<b>No. de municípios</b>	<b>Média do IDHM</b>
Pequeno (até 50 mil habitantes)	374	0,587
Médio (de 50 a 100 mil habitantes)	27	0,631
Grande (acima de 100mil habitantes)	16	0,696
Total dos municípios	417	0,660

Fonte: IBGE, 2010; PNUD, 2013.

Os municípios de pequeno porte apresentam um IDHM médio inferior à média dos demais municípios (TAB. 2), o que revela a predominância no estado de pequenas cidades com baixa qualidade de vida. E ainda acrescenta Arretche (2000) que o país é constituído, em sua maioria, por municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa.

**FIGURA 3 - Classificação dos municípios do estado da Bahia, segundo o IDHM**

Fonte: PNUD,2015

A pesquisa considerou, como critério inicial para seleção dos municípios, o IDHM divulgado em 2013 (PNUD, 2015), por trazer maior refinamento dos indicadores educacionais. Para essa seleção, relacionou o IDHM com o porte do município, pois o discurso em torno do PAR divulgado a partir de 2007 fundamentava-se na atuação prioritária da União em cidades com resultados educacionais medidos pelo IDEB abaixo da média nacional. Por motivo de logística e para comparação sobre a implementação do PAR em municípios com porte diferenciado, a pesquisa optou por investigar um município de grande porte, um de médio e outro de pequeno porte.

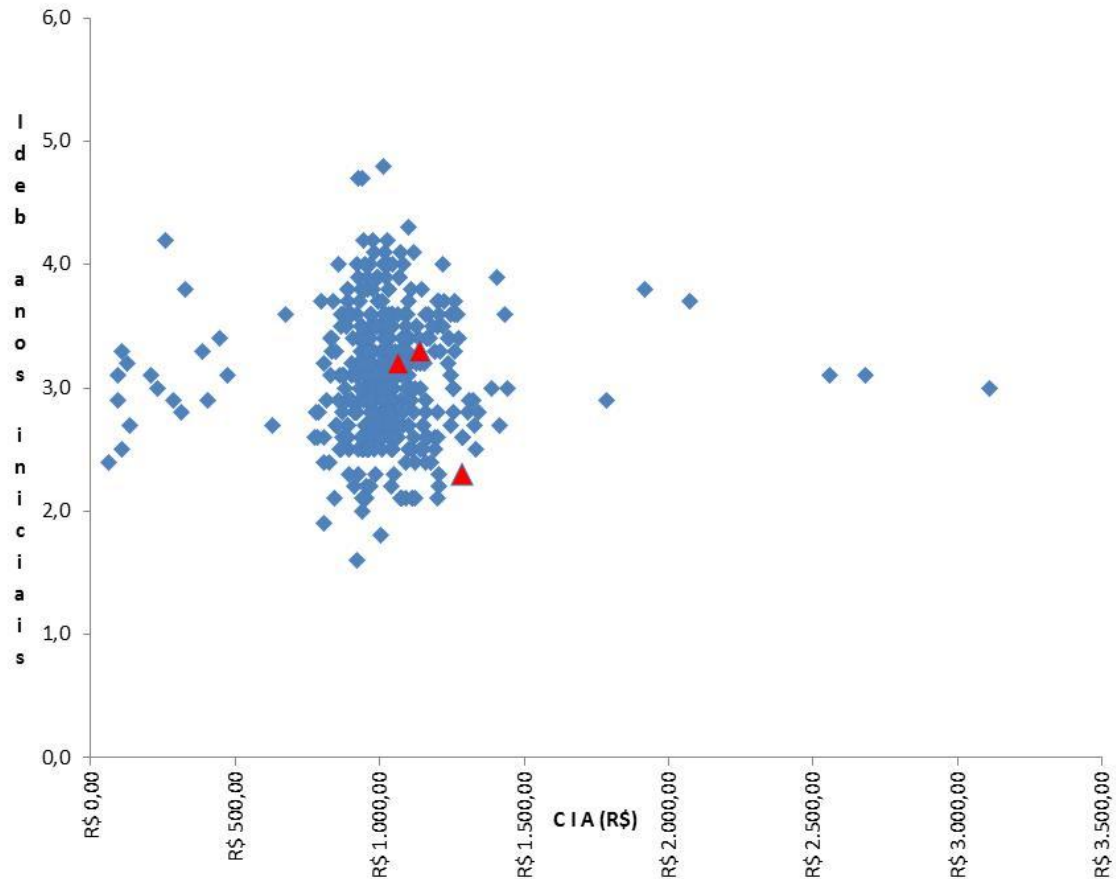
Feira de Santana, com população de 556.478 habitantes ocupa o 5º lugar no ranking do IDHM estadual. Itapetinga município de médio porte com 68.273 habitantes ocupa o 30º lugar no ranking estadual apresentado pelo PNUD (2013) com IDHM igual a 0,667. Por último, Santa Inês, município de pequeno porte com 10.363 habitantes, ocupa o 289º lugar no ranking com IDHM de 0,574. Os municípios selecionados são representativos da situação encontrada no conjunto do estado, cidades maiores com melhor IDHM e, inversamente, cidades menores com IDHM baixo.

A esse critério, acrescentou-se a associação entre os recursos financeiros municipais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 70) (BRASIL, 1996) e os resultados educacionais medidos pelo IDEB. Conforme indica Duarte e Faria (2010), a medida da Capacidade Institucional de Atendimento<sup>31</sup> (CIA), permite visualizar as desigualdades intermunicipais dos valores vinculados destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao analisar a associação relativa entre a Capacidade Institucional de Atendimento dos Municípios Baianos e os resultados educacionais medidos pelo IDEB (GRÁF. 1), este estudo reafirma a observação de Duarte e Faria (2010, p. 127) a respeito da importância de estudos complementares e maiores discussões a respeito do aporte complementar de recursos financeiros e técnicos aos municípios brasileiros.

---

<sup>31</sup> Valor relativo correspondente à receita de impostos e transferências constitucionalmente vinculado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, dividido pelo número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental da rede pública municipal (DUARTE; FARIA, 2010, s/p).

**GRÁFICO 1 - Associação entre a Capacidade Institucional de Atendimento e resultados educacionais medidos pelo IDEB, BA – 2007**



Fonte: Finbra/STN/MF, 2007 e INEP/MEC, 2007

No estado da Bahia, como em outros estados brasileiros, corroborando os resultados encontrados por Duarte e Faria, (2010), é frágil a associação entre recursos financeiros vinculados à MDE e resultados educacionais medidos pelo IDEB (GRÁF. 1). Ou seja, a existência de maiores recursos financeiros nem sempre asseguram os melhores resultados educacionais, tema reiterado em estudos de financiamento da educação<sup>32</sup> (PINTO 2010; CRUZ 2009; SOARES, 2012). É exemplar, no estado da Bahia, o município de São Francisco do Conde. Essa cidade apresentou, em 2013, elevada capacidade institucional de atendimento em educação, CIA igual a R\$ 11.648,08 por aluno/ano, quase quatro vezes mais que a média

<sup>32</sup> A esse respeito Pinto (2010) esclarece que não só os recursos que são importantes. O financiamento deve ser uma das metas dentro de um plano maior, com ações simultâneas, em torno de mudanças na avaliação, na carreira etc. Além dos ajustes de gestão e particularmente, através da melhoria da infraestrutura nas escolas, bem como na atratividade e retenção de bons professores.

do estado de R\$ 3.016,15 (FINBRA, 2013). Entretanto, os resultados educacionais, aferidos por meio do IDEB são baixos. O IDEB dos anos iniciais é 3,4, quando a média do estado corresponde a 3,9; e dos anos finais 2,3, quando a média do estado corresponde a 3,2 (INEP, 2013). Por essas razões, selecionou-se um município com maior disponibilidade de recursos financeiros e com resultados educacionais medidos pelo IDEB inferiores aos demais municípios do estado (GRÁF. 1). E ainda acrescentaram-se (TAB. 3) maiores detalhes do CIA e do IDEB dos municípios selecionados para esta pesquisa.

**TABELA 3 - Capacidade institucional de atendimento e Índice de desenvolvimento da educação básica dos municípios selecionados**

Municípios	Capacidade institucional de atendimento em R\$ (Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE, para fevereiro de 2015)				Ideb (rede municipal, anos iniciais)			
	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013
Feira de Santana	2.508,46	3.521,44	4.980,59	6.221,10	3,3	3,4	3,5	3,4
Itapetinga	1.961,21	2.115,35	3.095,09	3.461,73	3,2	3,4	4,4	4,4
Santa Inês	2.258,05	1.806,12	3.247,31	3.527,47	2,6	3,6	3,1	2,3

Fonte: FINBRA/STN/MF; INEP/MEC.

Como demonstrado na literatura (PINTO, 2010), maior disponibilidade de recursos financeiros não apresenta uma correspondência direta com melhoria dos resultados educacionais. Os casos selecionados permitiram comparar os processos locais de gestão em relação a um de seus condicionantes: a disponibilidade de recursos financeiros. Ao se considerar o IDHM, para a seleção das cidades, e o IDEB, como medida de resultados educacionais, têm-se dois indicadores de composição semelhante, sendo, porém, o IDHM mais amplo, ao dizer a respeito da qualidade de vida da população municipal e permitir controlar a situação social progressa à implementação do PAR. Por sua vez, ao associar esses resultados aos recursos municipais vinculados à MDE, tem-se uma referência da importância da autonomia relativa e da eficácia dos procedimentos de gestão local.

A fraca associação entre recursos financeiros e resultados educacionais (GRÁF. 1) reiterou a importância de se compreender a implementação de programas nacionais em localidades específicas. Como um programa nacional, que aporta recursos técnicos e/ou financeiros com fins de melhoria da qualidade da educação, é implementado em uma localidade? Para esse fim, a tese analisou a implementação do PAR em dois municípios que já constavam,

conforme a Resolução nº 29 de 20 de junho de 2007<sup>33</sup> (CD/FNDE, 2007), na relação dos municípios prioritários para atuação do MEC: um com maiores recursos disponíveis e baixo IDEB (Santa Inês) e outro que apresentava valores semelhantes ao conjunto de municípios do estado (Itapetinga), conforme demonstrado no GRÁF. 1. O terceiro município selecionado é representativo do grupo de cidades baianas de maior porte, ou seja, população acima de 100 mil habitantes, com resultados educacionais pouco superiores à média do estado e capacidade institucional de atendimento semelhante aos demais municípios do estado.

O *site* do Ministério da Educação divulgou, em 2007, que, no estado da Bahia, se registrou a adesão de todos os seus municípios (n = 417) ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em 2008 (MEC, 2007). Dos municípios baianos, 208 inicialmente foram considerados como municípios prioritários para receberem assistência técnica e financeira do MEC em 2008, por apresentar o IDEB de 2007 abaixo da média nacional 3,8 (BRASIL, 2007; CD/FNDE, 2007).

### **As transferências financeiras do governo federal para os municípios no estado da Bahia**

A pesquisa efetuou levantamento das transferências financeiras relacionadas à educação efetuadas pelo governo federal para os municípios selecionados. Para esse fim, foram utilizadas duas fontes de coleta de dados, inicialmente a base de dados Finanças Municipais do Brasil (FINBRA), divulgada pela Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda e cujas informações são encaminhadas diretamente pelos municípios. A segunda fonte de informação foi o Portal Transparência, mantido pela Controladoria Geral da União (CGU), cujas informações provêm do executivo federal. Todas as duas fontes são portais públicos, cujas informações estão disponíveis a toda população e os valores encontrados, não deflacionados, acham-se disponíveis no ANEXO 1.

---

<sup>33</sup> Essa resolução estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Em seguida, foi alterada pela Resolução nº 47 de 20 de setembro de 2007. E, posteriormente, revogada pela Resolução n. 14 de 08 de junho de 2012, em vigência, que estabeleceu os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

**TABELA 4 – Transferências (legais e voluntárias) de recursos financeiros para a educação a municípios da Bahia em 2007, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015)**

Município (Continua)	Transferências correntes Provenientes do FNDE	Transferências correntes provenientes de		
		Convênios com a União	Convênios com o estado	Convênios com municípios
Feira Santana	6.157.196,50	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	1.347.872,04	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	192.051,02	0,00	0,00	0,00
Número de municípios	413	35	68	02
Total transferido	391.194.707,79	2.570.286,60	4.933.439,41	63.891,41

Município (Conclusão)	Transferências de capital provenientes		
	Da União	Do estado	Do Município
Feira Santana	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	0,00	0,00	0,00
Número de municípios	04	03	00
Total transferido	985.963,73	422.845,08	0,00

Fonte: FINBRA/STN/MG, 2007

As transferências administradas pelo FNDE foram a única fonte de recursos financeiros provenientes de transferências, destinados aos municípios pesquisados no ano inicial do PAR (FINBRA/STN, 2007). Para o conjunto dos municípios baianos, os recursos financeiros provenientes do FNDE responderam por 97,8% do conjunto de recursos transferidos (voluntários ou por norma legal<sup>34</sup>) para a área de educação. Em segundo lugar, os recursos provenientes das transferências mediante convênios com o governo estadual para os municípios do estado na área de educação responderam por 1,2% do total transferido (TAB. 4). Importa assinalar que, no ano de divulgação do PAR, as transferências mediante convênios (voluntárias), firmadas entre estado e município, superaram as provenientes da União.

<sup>34</sup> Nas bases de dados FINBRA/STN/MF, as transferências constitucionais obrigatórias acham-se discriminadas em separado.

Pesquisa realizada no Portal Transparência (BRASIL/CGU) identificou a transferência de capital da União para os municípios de Amargosa (implantação de Centros de Inclusão Digital), Aporá, Camaçari (infraestrutura da rede escolar) e Ibititá.

**TABELA 5 – Transferências (legais e voluntárias) de recursos financeiros para a educação a municípios da Bahia em 2009, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015)**

Municípios (Continua)	Transferências correntes provenientes do FNDE	Transferências correntes provenientes de		
		Convênios com a União	Convênios com o estado	Convênios com municípios
Feira Santana	13.320.024,18	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	1.395.177,84	0,00	80.315,92	0,00
Santa Inês	174.584,12	0,00	0,00	0,00
Número de municípios	413	34	84	02
Total transferido	449.053.226,92	12.296.319,34	9.296.319,34	148.795,20

Municípios (Conclusão)	Transferências de capital provenientes		
	Da União	Do estado	Do município
Feira Santana	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	0,00	0,00	0,00
Número de municípios	05	01	00
Total transferido	1.493.761,50	1.412.524,14	0,00

Fonte: FINBRA/STN/MF, 2009.

Para o ano de 2009, novamente o maior montante de recursos transferidos para a área da educação aos municípios foi via o FNDE (93,0%) e os municípios pesquisados receberam recursos da União administrados pelo FNDE. Entretanto, nesse mesmo ano (TAB. 5), o município de Itapetinga, selecionado para esta pesquisa, recebeu R\$ 80.315,92 (valor deflacionado pelo IPCA para fev/2015) provenientes de convênios com o governo do estado, o que correspondeu 6,31% dos recursos transferidos mediante convênios. Entrevista realizada com profissional da Secretaria Municipal de Educação<sup>35</sup> (VERDE 4<sup>36</sup>) informou que os recursos foram decorrentes de municipalização de duas escolas estaduais

<sup>35</sup> As Secretarias de Educação dos municípios de Feira de Santana, Itapetinga, e Santa Inês são conhecidas e denominadas, respectivamente, como Secretaria de Educação e Cultura (SEDUC), Secretaria Municipal de

No exercício de 2009, a Secretaria de educação recebeu R\$ 58.748,34 referentes a transferências de escolas da rede estadual para o município, chamado de: processo de municipalização das escolas estaduais. Esse recurso refere-se aos alunos, pois, quando ocorreu a municipalização, nós recebemos as escolas e os alunos das escolas Clero Pedreira, Augusto Carvalho, Nair D' Esquivel Jandiroba, sendo que foi aplicado nas próprias escolas. E a partir daí essas escolas pertenceram à esfera municipal. (VERDE 4)

Quanto às transferências de capital, apenas 06 municípios do estado as receberam em 2009 (TAB. 4). As transferências de capital da União foram para Alcobaça, Cardeal da Silva, Ipirá, Jitaúna, Serra Preta e os valores destinados à compra de veículo para o transporte escolar, no âmbito do Programa Caminho da Escola (BRASIL/CGU, 2009) (ANEXO 2). O termo de cooperação técnica firmado entre a União e esses cinco municípios no âmbito PAR, no ano de 2009 (ANEXO 3), informou o que foi acordado nas dimensões: gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar e, ainda, na dimensão de infraestrutura e recursos pedagógicos.

---

Educação (SME) e Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SEMEC). Entretanto, esta tese adotou a sigla SME's para nomear as Secretarias Municipais de Educação.

<sup>36</sup> A pesquisa solicitou consentimento para identificação dos depoimentos coletados junto aos Secretários Municipais de Educação e, para os demais entrevistados, adotou código de cor diferenciada para cada município.

**QUADRO 5 – Ações de assistência presentes nas dimensões do termo de cooperação acordado entre a União e os municípios do estado da Bahia, em 2009**

<b>Locais</b>	<b>Ação de assistência acordada (Continua)</b>	<b>Dimensão contemplada (Continua)</b>
Alcobaça	Disponibilizar recursos para 6 unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de informática, pelo Proinfo - PDDE.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 6 unidade(s) escolar(es) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Realizar juntamente com a SME a adequação de 6 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade. [Programa Escola Acessível]	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 3 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 49 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), pelo Kit Pedagógico - SEB.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores, específico da Educação no Campo, pela SECAD - CAMPO - Tecnologias da Educação do Campo.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores em temas da diversidade, pela SECAD - Direitos Humanos.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
Ipirá	Disponibilizar 1 kit(s) de material instrucional, para qualificação da equipe da SME, pelo Programa Mais Educação (kit instrucional).	Gestão Educacional
	Capacitar 2 servidor(es) da SME em metodologia de planejamento na escola, pelo Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.	Gestão Educacional
	Disponibilizar recursos financeiros para 5 unidade(s) escolar(es), para aplicação em projetos decorrentes do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.	Gestão Educacional

<b>Locais</b>	<b>Ação de assistência acordada (Continua)</b>	<b>Dimensão contemplada (Continua)</b>
<b>Ipirá</b>	Implantar em 6 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 78 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), para incentivar a implementação de atividades no contraturno, pelo Programa Mais Educação (kit de materiais didáticos).	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Garantir para 43 unidade(s) escolar(es) fornecimento de energia elétrica, até 2011, pelo Programa Luz para Todos - MEC e MME .	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Garantir para 43 unidade(s) escolar(es) fornecimento de água potável, até 2011, pelo Programa de Fornecimento de Água para Unidades Escolares - MEC e MS/Funasa.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 5 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação .	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 78 unidade(s) escolar(es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 156 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), pelo Kit Pedagógico - SEB.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Realizar juntamente com a SME a adequação de 4 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores, específico da Educação no Campo, pela SECAD - Campo.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

<b>Locais</b>	<b>Ação de assistência acordada (Continua)</b>	<b>Dimensão contemplada (Continua)</b>
Ipirá	Disponibilizar 80 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.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
Cardeal da Silva	Disponibilizar 1 kit(s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit informativo).	Gestão Educacional
	Disponibilizar recursos financeiros para 5 unidade(s) escolar(es), para aplicação em projetos decorrentes do PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.	Gestão Educacional
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores em temas da diversidade, pela SECAD - Direitos Humanos.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Disponibilizar 15 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	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores, específico da Educação no Campo, pela SECAD - CAMPO - Tecnologias da Educação do Campo.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Disponibilizar recursos para 5 unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de informática, pelo Proinfo - PDDE.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 7 unidade(s) escolar(es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 7 unidade(s) escolar(es) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

<b>Locais</b>	<b>Ação de assistência acordada (Continua)</b>	<b>Dimensão contemplada (Continua)</b>
Cardeal da Silva	Implantar em 3 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Realizar juntamente com a SME a adequação de 5 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 9 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), pelo Kit Pedagógico – SEB	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
Jitaúna	Disponibilizar recursos financeiros para 4 unidade(s) escolar(es), para aplicação em projetos decorrentes do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.	Gestão educacional
	Disponibilizar 1 kit(s) de material instrucional, para qualificação da equipe da SME, pelo Programa Mais Educação (kit instrucional).	Gestão Educacional
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação da equipe da secretaria municipal de educação para o desenvolvimento de ações voltadas para a diversidade e os direitos humanos, pela SECAD - Direitos Humanos.	Gestão Educacional
	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.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores, específico da Educação no Campo, pela SECAD - Campo.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

<b>Locais</b>	<b>Ação de assistência acordada (Continua)</b>	<b>Dimensão contemplada (Continua)</b>
Jitaúna	Garantir para 40 unidade(s) escolar(es) fornecimento de energia elétrica, até 2011, pelo Programa Luz para Todos - MEC e MME .	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Realizar juntamente com a SME a adequação de 4 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação .	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Garantir para 40 unidade(s) escolar(es) fornecimento de energia elétrica, até 2011, pelo Programa Luz para Todos - MEC e MME .	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Garantir para 14 unidade(s) escolar(es) fornecimento de água potável, até 2011, pelo Programa de Fornecimento de Água para Unidades Escolares - MEC e MS/Funasa.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 54 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), para incentivar a implementação de atividades no contraturno, pelo Programa Mais Educação (kit de materiais didáticos).	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 5 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 51 unidade(s) escolar(es) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação .	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar recursos para 51 unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de informática, pelo Proinfo - PDDE.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

<b>Locais</b>	<b>Ação de assistência acordada (Continua)</b>	<b>Dimensão contemplada (Continua)</b>
Jitaúna	Implantar em 51 unidade(s) escolar(es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
Serra Preta	Disponibilizar 1 kit(s) de material instrucional, para qualificação da equipe da SME, pelo Programa Mais Educação (kit instrucional).	Gestão Educacional
	Disponibilizar recursos financeiros para 3 unidade(s) escolar(es), para aplicação em projetos decorrentes do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.	Gestão Educacional
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores, específico da Educação no Campo, pela SECAD - Campo.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Disponibilizar 20 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.	Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Disponibilizar 41 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), para incentivar a implementação de atividades no contraturno, pelo Programa Mais Educação (kit de materiais didáticos).	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 88 kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), pelo Kit Pedagógico - SEB.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Realizar juntamente com a SME a adequação de 4 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar recursos para 41 unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de informática, pelo Proinfo - PDDE.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 41 unidade(s) escolar(es) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

<b>Locais</b>	<b>Ação de assistência acordada (Conclusão)</b>	<b>Dimensão contemplada (Conclusão)</b>
Serra Preta	Implantar em 4 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Garantir para 30 unidade(s) escolar(es) fornecimento de água potável, até 2011, pelo Programa de Fornecimento de Água para Unidades Escolares - MEC e MS/Funasa.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Garantir para 10 unidade(s) escolar(es) fornecimento de energia elétrica, até 2011, pelo Programa Luz para Todos - MEC e MME .	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Disponibilizar 1 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação .	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
	Implantar em 41 unidade(s) escolar(es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac.	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Fonte: Brasil/MEC, 2009

Nos termos de cooperação técnica firmados entre o MEC e os municípios que receberam recursos de capital mediante convênios no ano de 2009, consta, como pactuado, assistência financeira para execução de obras, compra de equipamentos de informática, distribuição de *kits* no âmbito do Programa federal de Informática na Escola. Outros programas federais indicam a finalidade da atribuição de recursos de capital pela União na área de educação, como o PDE-escola, Mais Educação, Escola Acessível (QUADRO 5). Constam, nos termos de cooperação firmados em 2009 com esses municípios, recursos de capital para programas que não se enquadram na área da educação, como o Luz para Todos e Fornecimento de Água. É extensa a literatura de política educacional que busca circunscrever as ações governamentais de manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao associar o Plano de Ações Articuladas a programas de fornecimento de energia elétrica e água o Ministério da Educação informa, por um lado, realizar ações intersetoriais e, por outro lado, possibilita inflar recursos para a educação que não se relacionam com as atividades de ensino e aprendizagem. Como revela a literatura sobre o PAR (ver capítulo 2), os municípios brasileiros acordam quanto a programas formulados e pré-definidos pelo MEC e o planejamento local efetuado no âmbito do PAR constituiu apenas um pré-requisito formal.

**TABELA 6– Recursos financeiros para a educação, transferidos a municípios da Bahia em 2011, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015)**

Município (Continua)	Transferências correntes provenientes do FNDE	Transferências correntes provenientes de		
		Convênios com a União	Convênios com o estado	Convênios com municípios
Feira Santana	10.576.001,25	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	2.022.001,83	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	316.966,72	0,00	0,00	0,00
Total transferido	557.522.944,40	15.478.596,41	7.665.484,19	173.923,94
Número de municípios	392	44	80	02

Município (Conclusão)	Transferências de capital provenientes		
	Da União	Do estado	Do Município
Feira Santana	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	0,00	0,00	0,00
Total transferido	18.615.184,21	377.143,35	0,00
Número de municípios	33	03	00

Fonte: FINBRA/STN, 2011.

As transferências administradas pelo FNDE responderam, mais uma vez, pela maior parcela dos recursos financeiros recebidos pelos municípios baianos, 92,7%, (TAB. 6). Após quatro anos de implementação do PAR, os municípios pesquisados receberam somente recursos financeiros da União administrados pelo FNDE, porém convênios com a União foram firmados com outras cidades. Os recursos de transferências correntes mediante convênios (com a União e estado) para outros 126 municípios representaram, apenas, 4,8% do total de recursos transferidos via FNDE, em 2011 (TAB. 6). Ou seja, o percentual de transferência administrado pelo FNDE permanece expressivo desde 2007, no conjunto das transferências legais ou voluntárias.

Acrescentamos, ainda, que apenas 36 municípios do estado (8,6%) receberam transferências voluntárias de capital provenientes de convênios<sup>37</sup>. Pesquisa realizada no Portal da Transparência (BRASIL, CGU) (ANEXO 2) esclareceu que esses recursos foram provenientes do Programa Pro-infância (Brotas de Macaúba, Cansanção, Gandú, Gentio do

<sup>37</sup> Os municípios de Antônio Gonçalves, Guanambi e Jitaúna informaram as transferências de recursos financeiros em 2011 mediante convênio com o governo estadual, (respectivamente, R\$198.000,00, R\$87.990,00 e R\$ 24.774,40), entretanto a base de dados FINBRA não apresenta a destinação dos valores.

Ouro, Jandaíra, Lajedinho, Mirante, Nordestina, Santanópolis), do Programa Caminhos da Escola (Cipó e Monte Santos) e para a aquisição de mobiliário escolar para o município de Jitaúna (ANEXO 2)<sup>38</sup>.

**TABELA 7 – Recursos financeiros para a educação, transferidos a municípios da Bahia em 2012, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015)**

Município (Continua)	Transferências correntes provenientes do FNDE	Transferências correntes provenientes de		
		Convênios com a União	Convênios com o estado	Convênios com municípios
Feira Santana	12.811.759,14	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	2.293.992,34	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	334.231,17	0,00	0,00	0,00
Total transferido	597.834.160,58	27.093.546,81	10.774.991,68	2.051.525,78
Números de municípios	365	51	85	02

Município (Conclusão)	Transferências de capital provenientes		
	Da União	Do estado	Do Município
Feira Santana	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	0,00	0,00	0,00
Total transferido	61.664.007,65	954.675,70	0,00
Números de municípios	55	03	00

Fonte: FINBRA/STN/MF, 2012

Para o ano de 2012, o maior montante de recursos transferidos para a área da educação aos municípios permaneceu como proveniente do FNDE e, em especial nesse ano, verificou-se o maior montante transferido no período analisado nesta pesquisa (TAB. 7). Dos 55 municípios que receberam recursos referentes à transferência de capital da União, apenas cinco têm a informação sobre o objetivo dos valores transferidos no Portal Transparência (BRASIL/CGU, 2012) (Andaraí, Camacã, Ibiquera e Pindobaçu). Estes receberam recursos provenientes do programa Pro-infância, enquanto que o município de Canarana recebeu recursos provenientes do Programa Caminho da Escola.

<sup>38</sup> Conforme consta no ANEXO 2, nem todas as transferências acham-se discriminadas quanto aos objetivos dos recursos transferidos.

**TABELA 8 – Recursos financeiros para a educação, transferidos a municípios da Bahia em 2013, de acordo com tipo de transferência (em R\$ deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015)**

Município (Continua)	Transferências correntes provenientes do FNDE	Transferências correntes provenientes de		
		Convênios com a União	Convênios com o estado	Convênios com municípios
Feira de Santana	10.904.381,69	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	2.259.261,06	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	295.485,23	0,00	0,00	0,00
Total transferido	565.039.009,56	21.153.155,79	11.286.963,78	0,00
Número de municípios	344	50	79	0

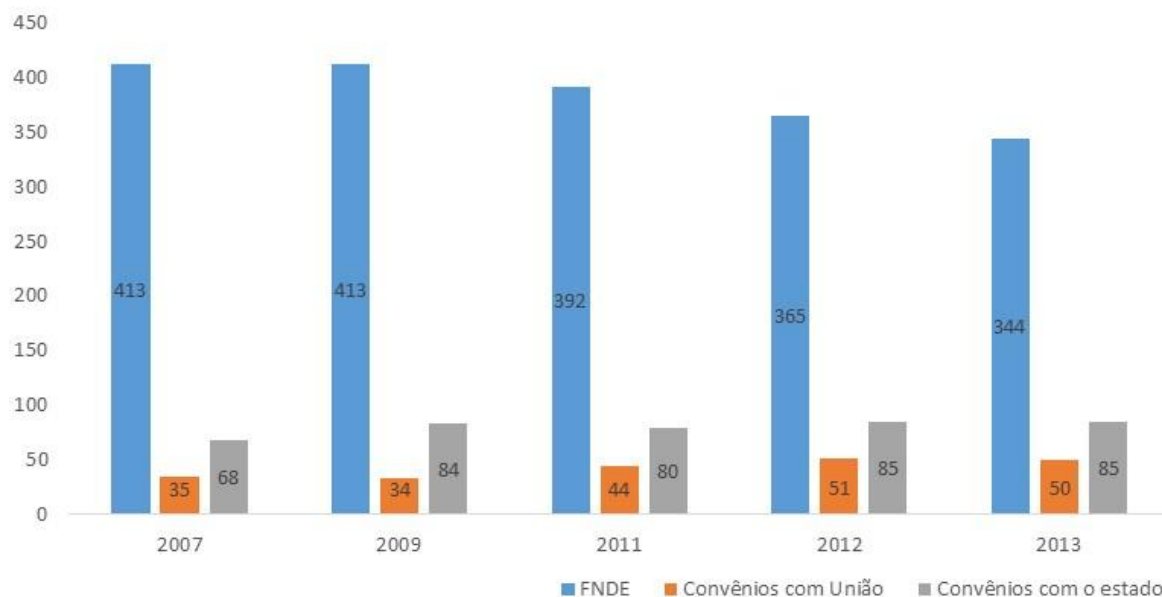
Município (Conclusão)	Transferências de capital provenientes de		
	Da União	Do estado	Do Município
Feira de Santana	0,00	0,00	0,00
Itapetinga	0,00	0,00	0,00
Santa Inês	0,00	0,00	0,00
Total transferido	1.462.649,15	3.772.076,16	0,00
Número de municípios	5	23	0

Fonte: FINBRA/STN/MF, 2013.

Em 2013, os valores de transferências da União sofreram novo decréscimo. Num total de 50 municípios que receberam transferências correntes da União provenientes de convênios, apenas 15 municípios<sup>39</sup> informaram a destinação desses valores, conforme consta no Portal Transparência (BRASIL/CGU, 2013), para os demais municípios não foram encontrados os valores correspondentes (ANEXO 5).

<sup>39</sup> Aratuípe, Belmonte, Biritinga, Buerarema, Canarana, Casa Nova, Feira da Mata, Ipupiara, Itaetê, Paratinga, Ponto Novo, Rafael Jambeiro, Santa Rita de Cássia, São Félix do Coribe, São Gabriel (BRASIL/CGU, 2013).

**GRÁFICO 2 – Número de municípios do estado da Bahia, que receberam transferências correntes em 2013, de acordo com a entidade que transferiu**



Fonte: Finbra, BA/STN/MF

O número de municípios que informam ter recebido transferências da União mediante a elaboração e aprovação do Plano de Ações Articuladas (valores administrados pelo FNDE) reduziu-se gradualmente no período de analisado (GRÁF. 2). Registrou-se ainda, durante todo o período, o crescimento do número de municípios que receberam valores transferidos pela União mediante convênios. Cresce também o número de municípios que firmaram convênios com o governo estadual.

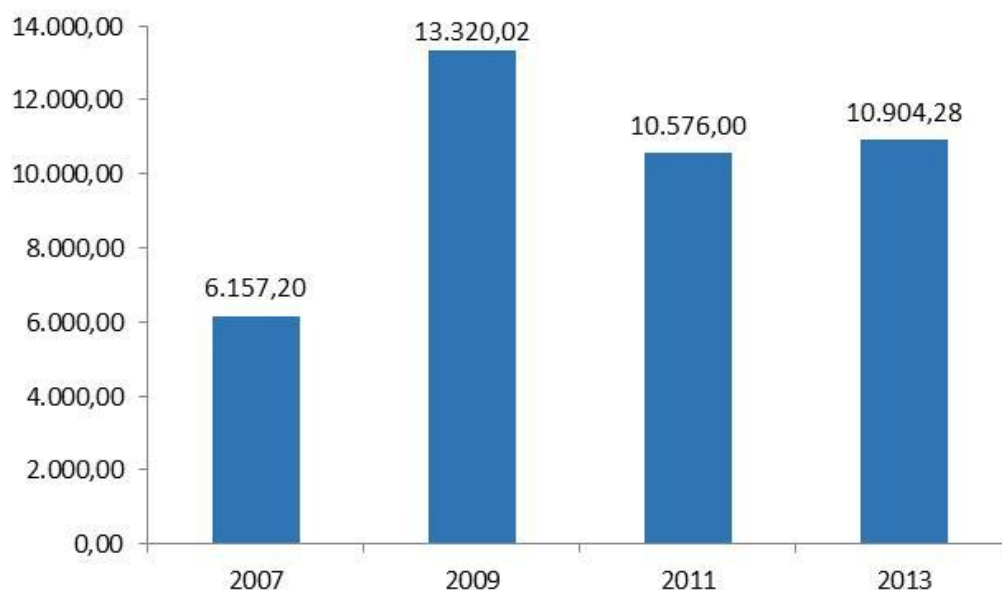
A série histórica pesquisada confirmou que as transferências na área de educação, provenientes da União para os municípios, foram mais expressivas que as provenientes do governo estadual. Dos recursos transferidos da União, os maiores valores corresponderam aos recursos administrados no âmbito do FNDE (transferências legais ou voluntárias<sup>40</sup>), enquanto que as transferências mediante convênios, portanto voluntárias, presentes no decorrer de todo o período, contêm valores mais reduzidos. Se valores deflacionados, por sua vez, permitiram aferir o crescimento dessas transferências ao longo todo o período, a pesquisa verificou que o número de municípios contemplados com valores administrados pelo FNDE foi decrescente e uma maior distribuição ocorreu no início da implementação do PAR (2007 e 2009).

### **As transferências financeiras do governo federal para os municípios pesquisados**

<sup>40</sup> Termos conceituados no capítulo anterior.

Para os três municípios selecionados, as transferências administradas pelo FNDE foram a única fonte de recursos provenientes da União e apresentaram, no intervalo de sete anos, comportamentos diversos no período (TAB. 4 a 8)

**GRÁFICO 3 - Recursos financeiros transferidos via FNDE para o município de Feira de Santana em mil R\$ (deflacionados pelo IPCA, para fev. 2015)**



Fonte: Finbra/STN/MF

Para o município de Feira de Santana, os valores transferidos apresentaram tendência irregular de crescimento ao longo do período (GRÁF. 3). A pesquisa verificou que o acréscimo em valores deflacionados, ocorrido em 2009, deveu-se à transferência de recursos no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (ANEXO 4). O Portal Transparência (BRASIL/CGU, 2009) informou que o montante transferido nesse programa, para o ano de 2009, foi de R\$ 3.320.530,33. Entretanto, a distribuição dos recursos informados na base de dados Controladoria Geral da União (CGU, 2009) Portal da Transparência do governo federal contempla escolas privadas e estaduais (TAB. 9).

**TABELA 9 – Valores transferidos no âmbito do PDDE, para unidades educacionais do município de Feira de Santana, em 2009**

Entidade mantenedora da unidade escolar	Nº de unidades escolares	Total transferido em R\$ correntes
Municipal	188	R\$ 2.145.011,91
Estadual	54	R\$ 1.079.772,02
Privada	05	R\$ 80.653,80
Gabinete do Prefeito <sup>41</sup>	-	R\$ 15.092,60
Total informado	248	R\$ 3.320.530,33

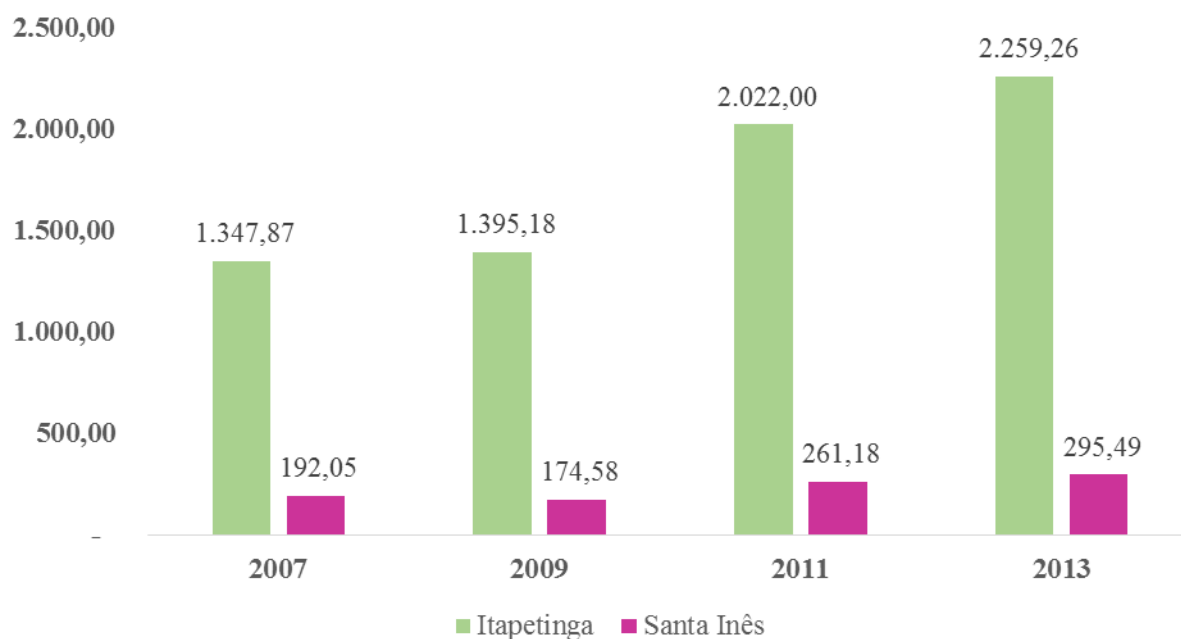
Fonte: FINBRA/STN/MF, 2009; BRASIL/CGU, 2009

As transferências no âmbito do PDDE<sup>42</sup>, administradas pelo FNDE, permitiram ao governo federal relacionar diretamente com os governos locais e suas escolas, como já analisado por Azevedo (2002), Fachini e Oliveira (2004), Coronel e Oliveira (2005). Para o caso do município de Feira de Santana, o número de estabelecimentos municipais correspondeu a 198 unidades municipais (DATAESCOLA/INEP/MEC, 2014). Desse modo, o programa PDDE teria atingido, em 2009, quase toda a rede municipal. A evolução dos valores transferidos no âmbito do FNDE para os municípios de Itapetinga e Santa Inês apresentaram acréscimos no período (GRÁF. 4).

<sup>41</sup> Conforme demonstrado no ANEXO 4, para as transferências efetuadas no âmbito do PDDE às escolas municipais, consta a informação do valor destinado a cada unidade escolar e um valor direcionado ao gabinete do prefeito.

<sup>42</sup> No ano de 2004, a Resolução FNDE/CD nº 10 de 27 de março de 2004 incluiu o repasse de recursos para instituições nas modalidades de educação especial e indígena, de educação especial, incluídas as privadas mantidas por Organizações Não-Governamentais (ONG), ou outras entidades similares, sem fins lucrativos e inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (art. 1º, Inc. II, FNDE/CD n. 10) (BRASIL, 2004). A Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, que normatizou também o PDDE, em 2012, passou a vigorar com as seguintes alterações: “O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. Essa alteração aparece na Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012, que incluiu os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola (BRASIL, 2012).

**GRÁFICO 4 - Recursos financeiros transferidos via FNDE para os municípios de Itapetinga e Santa Inês em mil R\$ (valores deflacionados pelo IPCA, para fev. 2015)**



Fonte: Finbra/STN/MF

A taxa de crescimento dos valores transferidos via FNDE, ocorrida em intervalos de dois anos, foi expressiva para o município de Itapetinga (3,5% de 2007 para 2009; 44,9% no intervalo de 2009 para 2011; e 11,7% entre 2011 e 2013). Para o município de Santa Inês, o crescimento no período foi também positivo, porém irregular (taxa de -9,1% de 2007 para 2009; 49,6% no intervalo de 2009 para 2011; e 13,1% entre 2011 e 2013). A taxa de crescimento, dos valores deflacionados transferidos pelo FNDE, entre 2009 a 2011, superou a inflação do período, revelando um crescimento expressivo de recursos federais para Itapetinga. Para os três municípios selecionados, a pesquisa demonstra a importância relativa dos valores transferidos via FNDE, no período de implementação do PAR, entretanto verifica-se, também, que as transferências permanecem irregulares no período (GRÁF. 2).

### **Transferências financeiras por programa, para os municípios selecionados**

Consulta ao Portal Transparência (BRASIL/CGU, 2015) registra a destinação das transferências da União por programa, ao conjunto dos municípios baianos. Quando comparados aos valores constantes nas bases de dados Finbra/STN/MF, os valores não se ajustaram para todos os casos (TAB. 10).

**TABELA 10 – Valor anual de recursos financeiros transferidos para os municípios, de acordo com a fonte de informação**

Município (Continua)	2007		2009	
	Por programa (BRASIL/CGU)	Administradas pelo FNDE (Finbra/STN)	Por programa (BRASIL/CGU)	Administradas pelo FNDE (Finbra/STN)
Feira de Santana	6.017.181,21	6.157.196,50	7.308.409,12	13.320.024,18
Itapetinga	1.039.024,18	1.347.872,04	1.368.040,62	1.395.177,84
Santa Inês	1.765.924,66	192.051,02	170.163,81	174.584,12

Município (Conclusão)	2011		2013	
	Por programa (BRASIL/CGU)	Administradas pelo FNDE (Finbra/STN)	Por programa (BRASIL/CGU)	Administradas pelo FNDE (Finbra/STN)
Feira de Santana	12.798.490,66	10.576.001,25	14.836.680,56	10.904.281,69
Itapetinga	1.918.580,44	2.022.001,83	2.391.339,33	2.259.261,06
Santa Inês	384.912,28	261.179,13	598.335,93	295.485,23

Fonte: BRASIL/CGU; FINBRA/STN/MF.

A comparação efetuada (TAB. 10) demonstra que, no período de implementação do PAR, os três municípios pesquisados receberam valores financeiros administrados pelo FNDE. Os valores informados no Portal do Ministério da Fazenda provêm dos balanços municipais, enquanto os valores informados no Portal Transparência da CGU provêm do balanço da União. Ou seja, no primeiro portal, os municípios informam o que receberam; no segundo portal, a União informa o que foi transferido. Apesar das diferenças encontradas, comparar esses valores permitiu analisar a importância relativa das transferências administradas pelo FNDE, legais e voluntárias, e sua evolução no período considerado. Importa destacar que o discurso em torno do PAR advogava que, a partir de 2007, as transferências voluntárias seriam realizadas sob a administração do FNDE e o discurso relativo ao regime de colaboração destacava o papel dos programas nacionais na efetivação da colaboração intergovernamental.

**TABELA 11 - Transferência de recursos constitucionais obrigatórios para municípios pesquisados no estado da Bahia (valores em R\$, deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015)**

Cidades (Continua)	Total transferido pelo Fundeb, incluído a complementação da União			
	2007	2009	2011	2013
Feira de Santana	32.088.062,15	52.241.364,06	70.684.818,77	69.836.732,34
Itapetinga	7.516.922,09	10.743.652,45	16.306.400,90	16.626.704,84
Santa Inês	1.003.587,60	1.130.817,09	2.407.704,41	2.263.645,71
Total para os municípios	40.610.578,84	64.117.842,6	89.400.935,08	88.729.095,89

Cidades (Conclusão)	Total transferido na função educação, excluído o Fundeb e quota parte do salário educação			
	2007	2009	2011	2013
Feira de Santana	6.006.435,07	4.028.816,18	6.347.461,11	8.825.106,95
Itapetinga	1.040.059,42	11.912.140,60	1.921.015,99	2.394.024,81
Santa Inês	1.768.966,88	163.185,83	387.352,83	708.644,57
Total para os municípios	13.364.620,24	16.106.151,61	8.657.840,93	11.929.789,3

Fonte: BRASIL/CGU.

O comportamento das transferências constitucionais obrigatórias, que compõem o FUNDEB, sofreu, no período, influência da capacidade de arrecadação da União e do estado da Bahia. Os valores deflacionados demonstram o crescimento real ocorrido e uma tendência de estabilização no intervalo de 2011 a 2013. A pesquisa comparou os recursos subvinculados ao FUNDEB, recebidos pelo conjunto dos municípios baianos com os valores das transferências administradas pelo FNDE (TAB. 12) e constatou que as transferências legais ou voluntárias, administradas pelo FNDE são representativas frente aos valores recebidos na conta municipal do FUNDEB.

Comparativamente aos valores provenientes de transferências legais e/ou voluntárias, os recursos subvinculados ao FUNDEB apresentam um crescimento mais equilibrado, enquanto que o segundo tipo um comportamento mais errático<sup>43</sup>. Entretanto, os valores transferidos, via administração do FNDE, representam parcela expressiva de recursos para os municípios (TAB. 12) no período quando comparados ao FUNDEB.

<sup>43</sup> Comparar valores disponíveis na TAB. 10, com os valores constantes nas tabelas 04, 05, 06, 07 e 08.

**TABELA 12- Comparação da participação percentual dos valores transferidos via FNDE, com os valores subvinculados ao FUNDEB**

<b>Municípios</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>
Feira de Santana	19,2%	25,4%	14,9%	33,7%
Itapetinga	17,9%	12,9%	12,4%	13,5%
Santa Inês	19,1%	15,4%	10,8%	13,0%

Fonte: BRASIL/CGU; FINBRA/STN/MF.

A comparação permitiu demonstrar a participação expressiva dos recursos administrados pelo FNDE para os três casos estudados. Os recursos anuais transferidos por programas para o município de Feira de Santana durante o período de vigência do PAR foram regulares para três programas federais: Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE); PNATE; PDDE (TAB. 13). Os recursos financeiros vinculados a esses três programas são transferências legais, portanto efetuadas de modo automático, dispensando a assinatura de convênios, contratos ou acordos e o valor *per capita* é definido pelo executivo federal.

**TABELA 13 – Transferência de recursos financeiros da União, para o município de Feira de Santana (valores em R\$, deflacionados pelo IPCA, para fevereiro de 2015).**

<b>Nome do programa (Continua)</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
PNAE	2.920.795,09	2.835.561,30	4.158.930,79	4.193.300,44	4.226.301,06
Programas de formação de professores e funcionário	0	0	0	0	188.255,55
Programa de apoio as modalidades de ensino	0	0	0	0	156.663,78
PNATE	1.070.204,31	1.150.308,49	1.922.625,18	989.667,11	663.430,17
PDDE	1.687.687,94	3.320.530,33	6.714.923,69	7.525.348,37	7.316.100,32
PROJOVEM	0	0	0	2.875.512,25	788.325,28
Formação de professores e profissionais para ed. Especial	0	0	0	0	62.665,51
Implantação de escolas para educação infantil	0	0	0	667.965,00	631.499,74

<b>Nome do programa (Conclusão)</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	0	0	0	348.877,90	303.590,34
Infraestrutura para a Educação Básica	0	0	0	952.548,50	497.835,81
Formação de gestores para a ed. Especial	70.403,00	0	0	0	0
Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	0	0	0	163.168,93	0
Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	0	0	0	116.420,28	0
Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica (Programa Caminho da Escola)	0	0	0	782.570,57	0
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica- PROMED	241.608,00	0	0	0	0
Complementação ao atendimento especializado às pessoas com Deficiências-PAED	24.475,87	0	0	0	0
<b>Total transferido ao município</b>	<b>6.017.181,21</b>	<b>7.308.409,12</b>	<b>12.798.490,66</b>	<b>18.617.391,35</b>	<b>14.836.680,56</b>

Fonte: BRASIL/CGU.

A maior parcela dos recursos financeiros de transferências da União administradas pelo FNDE para o município foi destinada às transferências legais para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), aproximadamente, 44,5% do total transferido. Observa-se ainda, ao longo do período, o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE), responsável por aproximadamente 30,7% do montante transferido. Embora esse recurso seja destinado às

escolas públicas de todo o país para a merenda escolar, essa destinação não constitui despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70 e 71) (Brasil, 1996). Para os demais programas, não se verificou em Feira de Santana transferência anual de recursos financeiros, mas repasses esporádicos de recursos. As transferências por programas (TAB. 13) para o município no período não são regulares (no intervalo de 2007 para 2009, cresceram 21,5%; no biênio seguinte, 75,1%; e, entre 2011 e 2013, a taxa de crescimento foi de 15,9%). Para o ano de 2012, ano que antecedeu eleições para o executivo federal, o crescimento dos recursos transferidos por programa para o município cresceu a uma taxa de 45,5% (TAB. 13).

O mesmo procedimento foi efetuado, para análise dos recursos de transferências da União por programas para o município de Itapetinga.

**TABELA 14 – Transferências de recursos financeiros por programa para o município de Itapetinga (em R\$ deflacionados pelo IPCA em fevereiro de 2015)**

<b>Nome do programa</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
PNAE	735.922,38	660.449,74	911.878,99	843.588,00	1.035.040,37
PNATE	50.302,67	61.477,23	74.114,61	61.429,62	55.828,05
PDDE	242.972,04	707.590,88	932.586,84	1.018.913,50	648.035,29
PROINFANCIA	0	0	0	647.674,34	612.316,77
Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares	0	0	0	117.159,30	0
PAED	7.820,09	0	0	0	0
Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	0	0	0	42.435,47	40.118,85
<b>Total recebido</b>	<b>1.039.024,18</b>	<b>1.431.526,85</b>	<b>1.920.591,44</b>	<b>2.733.212,23</b>	<b>2.393.352,33</b>

Fonte: BRASIL/CGU; FINBRA/STN/MF.

Em Itapetinga, os únicos programas que mantêm regularidade na transferência de recursos financeiros da União, durante o período de 2007 a 2013 foram: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Ou seja, as transferências da União foram regulares para os mesmos programas nos dois municípios (TAB. 13 e 14) e apresentaram taxas positivas de crescimento (de 31,7%; 40,2%; 42,4%, respectivamente, nos intervalos de 2007-2009, 2009, 2011 e 2011 para 2012). No intervalo de um ano, entre 2012 e 2013, ocorre

crescimento negativo de -12,4%. Durante os anos analisados (TAB. 14), o PNAE representou 44,3% do total transferido ao município de Itapetinga.

Por último, analisam-se os valores transferidos pela União para o município de Santa Inês (TAB. 15).

**TABELA 15 – Transferência de recursos financeiros para o município de Santa Inês  
(valores em R\$, deflacionados pelo IPCA para fevereiro de 2015)**

Nome do programa	2007	2009	2011	2012	2013
PNAE	94.241,28	99.136,76	138.495,91	142.493,81	127.678,61
PNATE	13.013,78	4.522,26	14.234,93	13.186,74	12.172,39
PDDE	53.050,21	66.504,79	58.611,37	39.644,31	338.657,07
Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	0	0	2.709,97	241.110,61	227.948,01
Apoio à Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos-Brasil Alfabetizado.	92.740,66	0	0	0	0
Brasil Alfabetizado-Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	1.512.878,73 <sup>44</sup>	0	0	0	0
Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica-PROMED	0	0	170.860,10	161.900,46	0
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica- PROMED	0	0	0	0	72.641,89
Total recebido	1.765.924,66	170.163,81	384.912,28	598.335,93	779.097,97

Fonte: BRASIL/CGU.

No município de Santa Inês (TAB. 15), a pesquisa identificou regularidade nas transferências legais e automáticas por meio dos programas PNAE, PNATE, PDDE. Entretanto o volume maior de recursos, em 2007, foi destinado ao programa “Brasil Alfabetizado”, responsável por 85% do total dos valores transferidos para o município nesse ano, por meio da concessão de bolsas à alfabetizadores de instituições privadas (TAB. 15) e os programas relacionados com alfabetização apresentam transferência anual de recursos financeiros entre os anos de 2011 a 2013. O Programa de apoio à alfabetização de jovens e adultos cresceu no intervalo de um

<sup>44</sup> O Portal Transparência informa no ano de 2007 que esses recursos foram destinados a três associações privadas no município de Santa Inês: Associação de Desenvolvimento dos Jovens da Bahia, CNPJ 07.466.526/0001-00; ONG Força Jovem da Bahia, CNPJ 07.466.542/0001-01, ambas localizadas no município de Santa Inês; e Associação de Inclusão Social da Bahia, CNPJ 07.465.918/0001-55 localizada no município de Camaçari-Ba.

ano (2011 a 2012) mais de 8.000% e, para o intervalo de 2012 a 2013, caiu em aproximadamente 5%.

Durante o período pesquisado (2007-2013), os resultados demonstraram que, no município de Feira de Santana, o PDDE foi o programa responsável por 44,5% do total transferido. Em Itapetinga, verificou-se que o PNAE foi o programa responsável pelos maiores valores transferidos. Representou, durante o período, 44,3%. No município de Santa Inês, o Portal Transparência da CGU informou que 40,9% do total transferido, em 2007, foram oriundos do chamado “Programa Brasil Alfabetizado”, que corresponde a um conjunto de ações diferenciadas desenvolvidas pelo governo federal e administradas diretamente pela Secretaria de Educação Básica do MEC.

### **Transferências legais e voluntárias e relações intergovernamentais**

O acompanhamento social de recursos de transferências intergovernamentais não dispõe de fonte adequada de informação de âmbito nacional. A literatura de política educacional e a legislação nacional de educação enfatizam ações de controle social e a atuação dos conselhos gestores, entretanto esta pesquisa não encontrou dados precisos para comparações mais rigorosas dos valores e finalidades. O controle institucional dos recursos de transferência apresenta um registro frágil tanto para as informações fornecidas pela União, quanto pelos municípios.

A taxa de crescimento dos recursos transferidos e administrados pelo FNDE foi positiva no período de implementação do PAR para os municípios do estado e selecionados pela pesquisa durante todo esse período, quando se analisa a base de dados FINBRA/STN/MF. No entanto, o Portal Transparência/CGU informa que, nos casos selecionados, a regularidade das transferências está relacionada a dois programas (PNAE e PNATE) que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino *stricto sensu*<sup>45</sup>.

Os objetivos expostos nos discursos governamentais, após a divulgação do PDE e a implantação do PAR, defenderam a pactuação intergovernamental pela melhoria dos resultados educacionais aferidos pelo IDEB. Entretanto, a pesquisa, ao cotejar as transferências por programas, pôde constatar uma reduzida regularidade dos recursos transferidos, para programas relacionados com atividades de ensino e aprendizagem. A

---

<sup>45</sup> O inc. VII do art. 70 da LDBEN (BRASIL, 1996) autoriza despesas com o transporte escolar como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

análise das transferências legais e voluntárias revelou a importância desses recursos no custeio das atividades locais e, como afirma a literatura a respeito do PAR, não traz elementos sugestivos de uma colaboração na qual os governos locais possam, a partir do diagnóstico efetuado e das demandas provenientes de suas escolas, apresentar projetos e demandas próprias.

### **A recepção e elaboração do PAR nos municípios pesquisados**

O campo de pesquisa realizado no período de 2012 a 2014 investigou inicialmente como as Secretarias Municipais de Educação (SME's) receberam informações sobre o PAR a partir de 2007. Nos três municípios pesquisados, agendaram-se horários de entrevista com os Secretários Municipais de Educação. O roteiro semiestruturado de entrevistas encontra-se no ANEXO 6. Nos dois municípios de maior porte (Feira de Santana e Itapetinga), foi-se orientado pelos secretários(as) a conversar sobre o PAR com a pessoa diretamente responsável pela coleta de dados do município para o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)<sup>46</sup>.

**O depoimento colhido em Itapetinga.** Verde 1 informou que a Secretária Municipal de Educação foi convidada, em 2007, a participar de reunião em Salvador, promovida pela Secretaria Estadual de Educação (SEE - BA), quando foi comunicada sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR). Informações sobre a elaboração do PAR chegaram ao município ainda em 2007, por técnicos da Secretaria de Estado da Educação (Verde 1), que participaram da reunião em Salvador junto com a Secretária Municipal e os técnicos do MEC. Esse encontro inicial na cidade contou ainda com a participação de um técnico indicado pelo Ministério. Os entrevistados (Verde 1 e 2) esclareceram que a elaboração do PAR iniciou-se em 2007. Entretanto, informaram também que a assistência mais duradoura e presencial foi prestada por técnicos ligados ao Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) da Secretaria de Educação do Estado.

De acordo com Verde 1: “nesse processo de elaboração nós contamos muito mais com os técnicos da SEC - BA, pois esses foram instruídos pelos técnicos do MEC. É muito rara a visita de um técnico diretamente do MEC, aqui no município”. A entrevista (Verde 1) esclarece que esses técnicos do estado auxiliaram os funcionários da SME na elaboração do

---

<sup>46</sup> Em Feira de Santana, o Secretário Municipal de Educação após receber a pesquisadora a encaminhou imediatamente para a pessoa responsável pelo setor pedagógico. Em Itapetinga a Secretária Municipal, após o início da entrevista, solicitou a presença do técnico responsável pelo PAR.

diagnóstico da gestão local da educação (etapa 1 de elaboração do PAR). De acordo com o depoimento do(a) técnico(a) responsável pelo preenchimento do PAR (Verde 2), os assessores da SEE – BA, atuando como representantes do MEC, demonstraram como elaborar o diagnóstico prévio previsto no PAR com os dados da educação municipal. Ele(a) nos diz ainda: “Essa mesma pessoa nos informou que o passo seguinte deveria envolver a “convocação oficial” de pessoas representativas da educação e da sociedade civil do município” (Verde 2). Ao ser perguntado pela pesquisadora quem seriam essas pessoas e quais as suas atribuições, o(a) entrevistado(a) esclareceu: “advogados, pastores, pessoas da sociedade...”. Em seguida indagamos sobre a atuação dessas pessoas.

Oh Jac, isso era uma exigência do sistema, tinha que ter a participação, o envolvimento dessas pessoas foi para criar o comitê local para a elaboração e acompanhamento do PAR, pois sabíamos também que só com o PAR elaborado e pronto, começaria a chegar mais recursos para o nosso município. (VERDE 2)

Os(as) entrevistados(as) foram uníssonos: “o texto final foi impresso, assinado pelo prefeito no gabinete numa solenidade formalíssima com a presença da secretária, técnicos da SME e as pessoas da equipe local do PAR”(VERDE 1, 2 e 3).

Os técnicos, conhecidos na SME como “responsáveis pelo PAR”, esclareceram sobre os procedimentos de elaboração. Ao indagar sobre o que faziam e como faziam, os(as) entrevistados(as) declararam:

Esse acompanhamento, revisão para a elaboração do PAR, foi feito com a assessoria dos técnicos consultores enviados pela SEC-BA, como forma de parceria do Estado e do MEC para prestar a assistência técnica ao município, a exemplo do PROAM, que desenvolve essa parceria, dando também suporte ao PAR. (...) Para o processo de elaboração, várias pessoas foram convocadas oficialmente, formando um comitê do PAR. Estes participaram opinando sobre a educação da cidade, de acordo com os indicadores demonstrados pela secretária de educação e dois técnicos da SME. (VERDE 1 e 2)

Um(a) dos(as) entrevistado(as) ainda acrescentou:

Em 2007, o PAR foi elaborado *off-line*, ainda não tinha um sistema próprio e sim instrumentos a serem preenchidos e impressos para enviar cópia ao MEC, e assim nós fizemos aqui em Itapetinga, uma cópia devidamente assinada em solenidade pelo chefe do executivo municipal. Só depois, mais ou menos uns 6 meses, que o MEC criou um sistema de monitoramento: o SIMEC. A partir daí atribuindo senha para usuários com os seguintes perfis: Prefeito municipal, Secretária de educação e um técnico da equipe da SME. (VERDE 1)

Ao ser indagado sobre a elaboração do PAR um(a) dos(as) entrevistado(as) descreveu a sequência prevista nos manuais de orientação. O técnico responsável por monitorar o PAR, na entrevista, acrescentou sobre a participação de outras pessoas na elaboração do PAR:

o MEC enviou duas técnicas para assessorar no diagnóstico e na elaboração do plano, em seguida, para desenvolver a etapa de elaboração, foram convocadas oficialmente pessoas de vários segmentos representativos da Educação e da sociedade civil, formando assim o comitê municipal. Elaborado o documento, após as discussões desse comitê, o texto final foi impresso e assinado pelo prefeito e, em seguida, encaminhando ao MEC, formalizando assim o PAR do município de Itapetinga. (VERDE 1)

O prefeito municipal à época declarou no documento de apresentação do PAR municipal:

Apresentamos o PAR elaborado a partir do diagnóstico realizado pela equipe da Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com especialista do MEC, nos dias 03, 04 e 05 de dezembro de 2007, convalidado por mim, Prefeito Municipal [ANEXO 8] (ITAPETINGA, 2007, s/p).

**No município de Feira de Santana**, a entrevista agendada com o Secretário Municipal de Educação sobre o PAR não ocorreu. A pesquisadora foi imediatamente encaminhada para uma conversa com a pessoa responsável pelo setor pedagógico da Secretaria Municipal. Esta, Diretora Pedagógica da Secretaria Municipal, revelou que dispunha de poucas informações sobre o PAR do município e encaminhou a pesquisadora para entrevistar “a pessoa responsável pelo PAR”. Em 2012 o(a) entrevistado(a) foi apresentado(a) como a pessoa responsável por “alimentar o sistema do SIMEC<sup>47</sup>” (AZUL 1). Esse novo entrevistado declara: “fui a coordenadora da equipe local que gestou o PAR. Fui eu quem orientou toda a elaboração e controlo o módulo no SIMEC” (AZUL 2). Ao perguntar sobre como a secretaria foi comunicada a respeito do PAR, informou ter recebido as primeiras orientações diretamente no MEC em 2007, em reunião realizada em Brasília, com os responsáveis pela divulgação do PAR e disse ainda: “montei o comitê do PAR e comecei a trabalhar, pois os recursos para o município só chegariam depois do PAR pronto e aprovado” (AZUL 2).

Ao retornar ao município, entre o final de 2013 e início do primeiro semestre de 2014, para entrevista com os responsáveis pela coordenação local dos programas federais, um dos entrevistados (à época era a nova pessoa responsável pelo PAR) esclareceu que a recepção do PAR, em 2007, envolveu equipe da gestão anterior que havia perdido as eleições municipais.

---

<sup>47</sup> Expressão usual entre o corpo técnico administrativo da Secretaria Municipal de Educação.

Nesse segundo momento, a pesquisadora procurou outro membro dessa primeira equipe<sup>48</sup>, que informou por e-mail:

Recebemos a notícia aqui na SME e o primeiro contato com o PAR aconteceu em Brasília, no segundo semestre de 2007, não lembro precisamente o mês. O MEC pagou as despesas do Secretário e de um técnico de carreira para participar do evento. A elaboração do PAR na cidade começou em 2007, conforme a Portaria Municipal 038/2007, que constituiu a equipe local, responsável pelo processo de elaboração (AZUL 3).

Ao indagar sobre o processo de elaboração do PAR no município, após a reunião em Brasília, a pesquisadora foi informada que esse se iniciou pela definição da equipe local. Perguntou-se sobre como foi escolhida a equipe local: “Não lembro se os representantes foram eleitos ou indicados” (AZUL 3). Em continuidade, o(a) entrevistado(a) respondeu por e-mail:

é uma exigência do decreto nº 6094/2007, do Plano de Metas e da resolução do FNDE nº 29 de 2007. A SME, no uso das atribuições por meio da Portaria 038/07, constituiu a equipe local formada pelas seguintes funções: I – Dirigente Municipal de Educação; II – Técnicas da Secretaria Municipal de Educação; III – Representante dos diretores de escola; IV – APLB / Sindicato; V – Representando pais de alunos de escolas públicas; VI - Representante dos professores da zona urbana; VII - Representante dos professores da zona rural; VIII - Representante dos coordenadores pedagógicos; IX - Representante do quadro técnico-administrativo das escolas; X- Representante do Conselho Municipal de Educação. (AZUL 3)

A leitura do texto da Portaria Municipal (FEIRA DE SANTANA, 2007) (ANEXO 9) informou que foi constituída comissão de 14 pessoas com o objetivo da elaboração e acompanhamento do diagnóstico da realidade educacional do município e, conseqüentemente do PAR, conforme descrito a seguir:

---

<sup>48</sup> Na primeira entrevista no município em 2012, essa técnica não atuava mais na Secretaria.

**QUADRO 6 – Composição da Equipe local de elaboração e acompanhamento do diagnóstico da realidade educacional e do Plano de Ações Articuladas**

<b>Número de participantes</b>	<b>Representação</b>
01	Dirigente Municipal de Educação
05	Técnicas da Secretaria Municipal de Educação
01	Dos diretores de escola
01	Do sindicato de professores do município e do estado
01	Dos pais de alunos de escolas públicas
01	Dos professores da zona urbana
01	Dos professores da zona rural
01	Dos coordenadores pedagógicos
01	Do quadro técnico administrativo das escolas
01	Do Conselho Municipal de Educação

Fonte: FEIRA DE SANTANA, 2007.

A pesquisadora indagou se houve preparação dessa equipe e a entrevistada respondeu: “a preparação foi pensada pela coordenadora da equipe local, indicada pelo Secretário Municipal de Educação e foi composta de três etapas: estudo sobre a base legal do PAR, ambientação e estudo sobre os indicadores educacionais pré-qualificados” (AZUL 3). Importa destacar que a sugestão de elaboração do PAR por uma equipe, com a composição constante na Portaria Municipal de 2007, foi explicitada apenas quando da divulgação do documento do Ministério da Educação, intitulado “Instrumento de Campo” (BRASIL/MEC, 2008). A entrevistada, responsável pela elaboração do PAR no município, deve ter sido informada desse procedimento na reunião que participou em Brasília. Por e-mail, ela esclareceu também: “antes do início dos trabalhos, foi feita uma formação para a equipe, isso pode ser observado no plano de ação desenvolvido na época, em anexo. Como está no plano, foi executado - que bom que encontrei isso!” (AZUL 3). E a entrevistada enviou o plano de ação por e-mail.

**QUADRO 7 - Plano de ação para elaboração do diagnóstico da realidade local e elaboração do PAR**

<b>Ações (Continua)</b>	<b>O que</b>	<b>Quem</b>	<b>Quando</b>
Definição das ações	Definição dos membros da equipe local	Azul 8	19/09
	Constituição e publicação da equipe local (portaria)	Azul 8, Azul 3	19/09
	Convocação da reunião	Azul 8, Azul 3	24/09
	Posse do comitê	Azul 8	25/09
	1ª reunião	Azul 3	25/09
	2ª reunião	Azul 3	02/09
	3ª reunião	Azul 3	09/09
	4ª reunião	Azul 3	16/09
Metodologia	Encaminhamento do material para o comitê	Azul 3	24/09
	Apresentação da Fundamentação (PDE, PAR)	Azul 3	25/09
	Apresentação das dimensões do PAR	Azul 3	25/09
	Formação dos grupos para cada dimensão	Azul 3	25/09
	Pontuação das dimensões individualmente	Cada Membro	02/10
	Condensação das pontuações por grupo	Grupos	02/10
	Preenchimento dos formulários e instrumentos por grupo	Azul 8	09/10
	Apresentação do PAR para o comitê	Azul 8	09/10
	Encaminhamento do PAR para o MEC	Grupo	16/10

Fonte: Feira de Santana, 2007

O plano de ação encaminhado apresenta inconsistência em relação às atividades e datas, e também uma participação maior restrita a dois funcionários da SME, entretanto é revelador do curto período em que foi gestado o PAR local.

A observação e a interação com os entrevistados revelaram, ainda, como a mudança de gestão no município acarretou rupturas com as ações precedentes ou mesmo os procedimentos. Nesse município, durante o período de 2007 a 2013, por três vezes, os técnicos responsáveis pelo PAR foram substituídos e, por quatro vezes, houve alterações de Secretário Municipal de Educação. Ao retornar pela última vez em 2014, nova pessoa responsável pela coordenação

do PAR (Azul 5) informou não saber nada sobre como foi o processo inicial de elaboração do PAR no município.

**Na cidade de Santa Inês**, a elaboração do PAR iniciou-se em 2007, mas a entrevista com a Secretária Municipal de Educação, em 2013, esclareceu:

Não foi na minha gestão, que começou a elaboração do PAR, sei alguma coisa por alto, pois fui professora da rede durante muitos anos, sei que ele [o PAR] já tinha dado os primeiros passos em 2007 e aí, depois aqui no município..., ficou tudo parado. Parece que, no ano de 2009 ou 2010, o MEC estava solicitando que fosse feito o monitoramento e retomasse todas as atividades do PAR. Uma coisa eu sei: que ele [PAR] é muito importante sem ele não vem recursos e a educação fica mal, aí realmente para tudo (ROSA 3).

Ao ser indagada sobre a continuidade do PAR, a partir de 2009, a entrevistada esclareceu: “não foi na minha época, não posso me responsabilizar pelos outros períodos. Ocorreram mudanças na gestão municipal, de prefeito, de Secretário, além da falta de pessoal técnico na SME. Aqui, em Santa Inês, mudou todo o quadro, venceu outro prefeito, de outro partido” (ROSA 3).

A pesquisadora entrou em contato com a Secretária de Educação na gestão em 2007 (Rosa 2). Ela informou sobre as primeiras notícias a respeito do PAR.

Fui convidada a participar de uma reunião na SEE-BA, com o objetivo de nos apresentar o PAR. Lá na reunião estavam presentes o pessoal da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o pessoal do PROAM. E, na reunião, o pessoal da SEE-BA anunciou o plano como um planejamento mais amplo, que traria recursos para o município. Eles afirmaram a necessidade de adesão ao plano, pois, através dele, **poderíamos conseguir recursos para o município e isso muito nos interessa**. Somos um município que recebe poucos recursos, por termos uma rede pequena de alunos. Naquele momento, no meu entendimento, eu gostei muito, pois tinha certeza que as coisas sairiam da esfera partidária e o município receberia de acordo com o planejamento feito. **O município para receber certas coisas (construção, reformas) sempre ficava na dependência de uma pessoa que brigasse por ele** – um deputado - e me pareceu, que a partir dali, daquele momento, nós teríamos uma organização maior, para melhor. Também foi falado na reunião que nós teríamos um contato mais direto com o MEC, apesar de que não recebemos visitas dos técnicos do MEC aqui no nosso município. (ROSA 2)

Acrescentou, ainda, a entrevistada:

Tivemos muitas dificuldades, mas muitas mesmo, na elaboração desse plano. Era uma coisa nova, nós não conhecíamos, a formulação dele, foi depois de uma reunião em Salvador, com o povo da UNDIME, que nos deu as orientações. E depois, veio o pessoal do PROAM da Secretaria Estadual de Educação aqui no município nos ajudar a fazer o passo-a-passo. Nós

fazíamos e refazíamos, às vezes estava errado, a gente mandava por e-mail e aí a moça D. \_\_\_\_ [técnica] do PROAM retornou ao nosso município para nos orientar melhor. Não foi uma coisa muito fácil. Tivemos um problema com um pedido que precisava do engenheiro, nós recorremos ao prefeito e ele solicitou a um engenheiro que atendesse o nosso pedido. Pois nós tínhamos que programar as ações através do PAR, ações que envolviam construções e só o engenheiro que entendia e que poderia fazer aquela ação. Mas, graças a Deus, conseguimos fazer o PAR do nosso município com muita luta. Depois passou um tempo, trocou a senha, trocou de prefeito e me desliguei totalmente da prefeitura. (ROSA 2)

Para a elaboração do PAR, a Secretária de Educação entrevistada (Rosa 2) relatou a importância da participação de técnicos do Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) da Secretaria Estadual e informou a seguir sobre a participação de atores locais na elaboração.

Foram convidadas também pessoas para fazerem parte da construção do PAR: professores, coordenadores, pessoas que trabalhavam na SMEC, e outras pessoas da cidade. Foram formadas comissões com representantes que não necessariamente eram pessoas da área educacional: advogados, engenheiros e representantes de movimentos das igrejas. (ROSA 2)

Santa Inês, dos três municípios pesquisados, é o de menor porte, com baixa capacidade de financiamento e com as dependências da Secretaria Municipal de Educação modestas. A pesquisa pode constatar a troca de Secretários(as) no intervalo de sete anos. Esses condicionantes permitem compreender melhor a ênfase na importância de elaborar o PAR, como condição para receber recursos.

As entrevistas realizadas nos três municípios revelaram que a introdução do PAR teve como fator de impulso a divulgação efetuada pelo Ministério em 2007, a participação da SEE-BA e, posteriormente, da UNDIME. Todos os entrevistados afirmaram que a opção pela adesão ao PAR foi na esperança de obter mais recursos e por considerá-lo uma via obrigatória de acesso aos recursos dos programas da União para o município.

### **A Recepção local do PAR: considerações de âmbito subnacional**

A ordem política federativa brasileira, nesta tese, é analisada em sua especificidade tripartite e a hipótese analítica que a orienta é que, pelo considerável aumento de programas “intergovernamentalizados” (SOUZA, 2005), a competição entre governos receberia um tratamento mais equilibrado. A busca desse equilíbrio, no âmbito educacional, teria se manifestado, a partir de 2007, com a difusão, pelo Ministério da Educação, de uma concepção sobre a efetivação do regime de colaboração mediante a implementação nacional de ações e

programas formulados centralmente. A competição intergovernamental regulada, tradicionalmente, ocorre pela via de relações de clientela, nas quais o apoio político do poder público local é negociado mediante recursos federais ou estaduais.

As entrevistas realizadas sobre a recepção e elaboração local de Plano de Ações Articuladas são unânimes em afirmar ser esta uma condição para a transferência de recursos federais. E a importância desses recursos é destacada, em especial, nos municípios de pequeno porte e reduzida capacidade fiscal. A pesquisa revelou que a disseminação das ideias e dos procedimentos do PAR tiveram como fundamento o esforço do Ministério da Educação em divulgá-lo, com a participação da Secretaria de Estado da Educação da Bahia e da União de Dirigentes Municipais. Se o discurso político formulado no Ministério, orientador das práticas de implementação local dos programas federais, advoga pela adoção de critérios mais técnicos de planejamento, pela ampliação da competência técnica dos atores locais na gestão educacional, no âmbito desses atores, é a oportunidade e/ou a pré-condição para obter novos recursos, que os orienta para uma atividade desenvolvida de modo a atender os requisitos postos ou sugeridos centralmente.

### **A gestão local de programas federais nos municípios pesquisados**

A coleta de dados sobre a gestão local de programas federais iniciou-se com a realização de campo de pesquisa em três Secretarias Municipais de Educação (SME), a partir de novembro de 2013. A entrevista inicial sobre os programas (roteiro no ANEXO 7) foi planejada com o(as) Secretários Municipais de Educação e indagava sobre quais eram e como se processava a gestão local dos programas advindos com o PAR. Os entrevistados, após a apresentação do objeto de pesquisa, encaminhavam a pesquisadora para conversar com “a pessoa responsável pelo programa”. Inicialmente efetuou-se a coleta e sistematizou-se, para cada um dos municípios selecionados, os programas federais implementados pelas Secretarias Municipais de Educação, antes de 2007. Essa relação foi obtida mediante entrevista com funcionários em atuação das Secretarias a partir de roteiro previamente elaborado (ANEXO 7).

Em Feira de Santana, a Secretária Municipal de Educação<sup>49</sup> apresentou a relação “de programas do MEC” em desenvolvimento no município, quando da entrevista no final de 2013. Essa lista achava-se organizada como anotações sem qualquer formalização. Em

---

<sup>49</sup> Houve mudança do gestor, após o contato inicial em 2012. Do período de 2007 a 2013, a SME trocou quatro vezes de secretário (a) municipal de educação.

seguida, pediu que se procurasse, para maiores informações, a pessoa responsável pelo PAR: “é a pessoa que sabe de todos os programas, aqui na secretaria” (AZUL 7). Esta, ao receber a pesquisadora, indicou, por sua vez, um antigo funcionário que teria as informações requeridas. Este esclareceu: “não sou eu a pessoa responsável por todos os programas, sou responsável pelo Educacenso e pelo Projeto Presença. Aqui nós temos os coordenadores por programas, que são várias pessoas que trabalham aqui na SME e coordenam os programas” (Azul 4).

Em Itapetinga, a Secretária Municipal de Educação<sup>50</sup>, chamou dois técnicos responsáveis pela inserção de dados “no Portal do PAR”, para esclarecimentos. Ao serem indagados sobre os programas, a Secretária e os técnicos presentes esclareceram que a SME estava organizada por programas: “são vários os programas e seus coordenadores, a senhora terá que falar com muita gente” (Verde 3).

Já no município de Santa Inês, a pesquisadora, inicialmente, enviou um e-mail, solicitando a relação de programas desenvolvidos na SME, em 2013. Entrevista por telefone, realizada antes de receber resposta, indagou sobre quais os programas federais eram desenvolvidos na Secretaria. Esse contato resultou no envio de uma primeira relação (QUADRO 8).

#### **QUADRO 8 – Relação dos programas em desenvolvimento no município de Santa Inês em 2013**

<b>Programas</b>	<b>PAR</b>
PDE escola	-
Programa Saúde nas Escolas (PSE)	Em andamento
SINAFOR	Em andamento
Escola Acessível	Em andamento
Escola Aberta	-
Mais Educação	Em finalização
Pro-infância	Em andamento
EJA	Em andamento
Atleta nas escolas	Assinou o termo, mas as escolas ainda não aderiram.
Pacto	Em andamento
Universidade para todos	Em andamento
Plataforma Freire	Em andamento

Fonte: SANTA INÊS/SME, 2013

<sup>50</sup> No período de 2007 a 2013, ocuparam o cargo na SME 5 (cinco) secretários municipais de educação.

A pesquisa buscou, ainda, por contato telefônico, por informações sobre o desenvolvimento e gestão local dos programas federais, se existia ou não uma pessoa responsável e pela indicação de nomes para informações mais detalhadas. Entrevista por telefone, com a Secretária Municipal de Educação de Santa Inês, em 2013, apresentou um diagnóstico das razões que dificultam a gestão local: “o nosso principal problema é recurso muito baixo para desenvolver os programas, o nosso FUNDEB é pouco, pois temos apenas 1.420 alunos. Temos, ainda, um agravante, outro grande problema, é a secretaria não gerenciar os recursos do FUNDEB. Fica na mão da Prefeitura, é tudo administrado por eles” (ROSA 1<sup>51</sup>).

A partir de 2013 e após as entrevistas com técnicos e coordenadores locais, foi possível sistematizar quais programas foram iniciados em período anterior ao PAR.

**QUADRO 9 - Programas federais implementados nos municípios pesquisados anteriores a 2007**

<b>Nome do programa (Continua)</b>	<b>ITAPETINGA</b>	<b>FEIRA DE SANTANA</b>	<b>SANTA INÊS</b>	<b>Fonte de informação</b>
Caminho da Escola		Implementado		Contato com o responsável pelo PAR
Escola ativa		Implementado		Contato com o responsável pelo PAR
PRADIME		Implementado		Contato com o responsável pelo programa
PROINFO	Implementado	Implementado	Implementado	Entrevista com a coordenadora do programa de Feira de Santana e de Itapetinga realizada em 2012. Em Santa Inês, a entrevistada foi a Secretária de Educação.
Prova Brasil	Implementado	Implementado	Implementado	Entrevistas realizadas com técnicos(as) das Secretarias municipais de educação.
LSE	Implementado	Implementado	Implementado	Em Itapetinga, entrevista com a coordenadora local do LSE. Em Feira de Santana, entrevista com o responsável pelo Educa-censo. Em Santa Inês, entrevista com a Secretária Municipal de Educação.

<sup>51</sup> Meses após, a entrevistada deixa o cargo de Secretária Municipal de Educação. Neste município no período de 2007 a 2013, tivemos a troca de 5 secretários municipais de educação que ocuparam o cargo.

<b>Nome do programa (Conclusão)</b>	<b>ITAPETINGA</b>	<b>FEIRA DE SANTANA</b>	<b>SANTA INÊS</b>	<b>Fonte de informação</b>
Educa Censo	Implementado	Implementado		Entrevistas com os responsáveis pelo lançamento de dados e, no município de Santa Inês, conversa com a Secretária que revelou acompanhar todo o procedimento.
Formação pela Escola	Implementado			Entrevista realizada com a técnicos(as) da Secretaria municipal de educação.
Escola Acessível	Implementado		Implementado	Entrevista realizada com os técnicos(as) da Secretaria municipal de educação.
EJA	Implementado	Implementado	Implementado	Entrevistas realizadas com técnicos(as) das Secretarias municipais de educação.
Projeto presença	Implementado	Implementado	Implementado	Entrevistas realizadas com técnicos(as) das Secretarias municipais de educação. No município de Santa Inês, conversa com a Secretária que revelou acompanhar todo o procedimento.

Fonte: Elaboração da autora

A fragmentação de ações e programas implementados no município é atestada pela ausência de informações sistematizadas sobre a implementação local. É a voz de pessoas e/ou funcionários, responsáveis pelo monitoramento nos termos postos pelo Sistema Integrado do MEC ou pela coleta de dados para o Ministério, que detém a memória das informações sobre as ações desenvolvidas no âmbito local. A ausência do funcionário responsável no dia da entrevista não permite a localização de registros disponíveis. O campo de pesquisa permitiu, também, sistematizar os programas iniciados em período posterior ao PAR que foram listados pelos respectivos coordenadores locais nas Secretarias Municipais de Educação.

**QUADRO 10 – Programas federais implementados nos municípios, após a elaboração do PAR**

<b>PROGRAMAS (Continua)</b>	<b>ITAPETINGA</b>	<b>FEIRA SANTANA</b>	<b>SANTA INÊS</b>	<b>Fonte de informação</b>
Mais Educação	Implementado	Implementado	Implementado	Feira de Santana e Itapetinga entrevista com a coordenadora(o) local do programa. Em Santa Inês, com a Secretária de Educação.
PNAIC/ Pacto	Implementado	Implementado	Implementado	Em Itapetinga e Feira de Santana, com os coordenadores locais do programa. Em Santa Inês, com a Secretária Municipal de Educação.
Plataforma Freire (Formação de Professores)	Implementado	Implementado	Implementado	Feira de Santana e Itapetinga entrevista com a coordenadora(o) local do programa. Em Santa Inês, com a Secretária de Educação.
Pro-funcionários	Implementado	Implementado		Coordenador(a) local do programa
Escola Ativa	Implementado			Coordenador(a) local do programa
Caminho da Escola	Implementado			Coordenador local do programa
PDE - Escola Interativa	Implementado	Implementado		Coordenador local do programa
PRADIME	Implementado	Implementado		Coordenador local do programa
Escola de Gestores		Implementado		Coordenador local do programa
Pro-infância	Implementado	Implementado	Implementado	Em Feira de Santana e Itapetinga, entrevista com a coordenadora(o) local do programa. Em Santa Inês, com a Secretária de Educação.
Formação pela Escola		Implementado		Coordenador local do programa

<b>PROGRAMAS (Conclusão)</b>	<b>ITAPETINGA</b>	<b>FEIRA SANTANA</b>	<b>SANTA INÊS</b>	<b>Fonte de informação</b>
Programa Atleta na Escola	Implementado	Implementado	Implementado	Em Feira de Santana e Itapetinga, entrevista com a coordenadora(o) local do programa. Em Santa Inês, com a Secretária de Educação.
Programa Escola da Terra	Implementado	Implementado		Em Feira de Santana e Itapetinga, entrevista com a coordenadora(o) local do programa.
ProJovem Urbano	Implementado	Implementado		Em Feira de Santana e Itapetinga entrevista com a coordenadora(o) local do programa.
Programa de Saúde nas Escolas			Implementado	Entrevista com a Secretária Municipal de Educação.
Escola Acessível		Implementado	Implementado	Coordenador local do programa

Fonte: Elaboração da autora

De forma semelhante aos documentos divulgados pelo MEC a partir de 2007, os atores locais mesclam ações de gestão desenvolvidas por orientação do MEC (Plataforma Freire, Projeto Presença e Educa-censo) com os programas direcionados às atividades educacionais nas escolas ou nos municípios (QUADRO 9 e 10). Desse modo, a presença do Ministério da Educação nas atividades de administração educacional local é superdimensionada, pois as ações de monitoramento central são compreendidas como projetos ou programas.

### **Lógicas de ação dos implementadores locais**

No município de Itapetinga o coordenador do programa Mais Educação informou sobre suas atividades:

Auxiliamos os gestores no cadastramento dos planos de atendimento [do Mais Educação], pois a partir do momento que a escola faz a adesão ao programa, ela tem que fazer um plano de atendimento das atividades, de acordo com o que está disponível na plataforma do PDDE interativo e o que a escola irá atender. Nós ajudamos a cadastrar e a escolher essas atividades, auxiliamos também os gestores [diretores de escolas] na execução dos programas, quanto ao atendimento das atividades, na parte financeira, colocar tudo certinho na plataforma e, também, na aquisição dos kits. Ajudamos na escolha das atividades que ela [a escola] irá atender, no

cadastro das atividades e, também, [na escolha] dos alunos que ela irá atender. Nós damos todo o suporte, enquanto SME no andamento dessas atividades. (VERDE 5, *grifo meu*)

Como você fez esse cadastramento e o plano de atendimento?

Quando fazemos o cadastramento na plataforma do PDDE interativo, de acordo com o macrocampo que está disponível, é que nós iremos atender, por exemplo: tem o macrocampo de esporte e lazer, este oferta as seguintes atividades: vôlei, futsal, capoeira, basquete, etc... Tem na plataforma outro macrocampo de educação ambiental, que oferta as seguintes atividades: plantação e cultivo de hortaliças e, também, compostagem. Nós temos a função de dirimir as dúvidas dos gestores, buscando junto ao MEC e ao FNDE, para sanar qualquer dúvida. E auxiliar nas dúvidas também, quanto ao trabalho na plataforma do PDDE - interativo. Isso é o nosso trabalho. (VERDE 5, *grifo meu*)

O depoimento é sugestivo sobre a atuação do coordenador local como um “técnico do MEC” no município. Ou seja, sua coordenação orienta e ajusta as situações locais para compatibilizá-las aos procedimentos e às ações programáticas requeridos pelo MEC. Entretanto, as ações locais observadas são legitimadas por valores disseminados pelo discurso de parceria, colaboração e assistência técnica.

No município de Feira de Santana, uma técnica da SME que coordena o “Mais Educação” esclareceu, no decorrer da entrevista, quanto às suas atribuições com relação à implementação do programa:

Realizo um acompanhamento do sistema do PDDE interativo quanto ao cadastramento dos planos que a escola tem que fazer, pois nós devemos planejar as atividades com antecedência junto aos gestores e aos coordenadores dos programas nas escolas. Visito as escolas como uma atividade de rotina para fazer todo acompanhamento do Mais Educação, com relação à compra, prestação de contas. Nós fazemos toda orientação financeira, pois o dinheiro vem direto para escola, numa conta específica e toda orientação com relação ao recurso a gente faz, para que não se gaste de qualquer forma, de qualquer jeito. Faço ainda o acompanhamento pedagógico junto aos coordenadores nas escolas quanto à escolha das atividades que serão desenvolvidas nas escolas. Nosso trabalho é diário é contínuo, dialogamos com as escolas, com a SME e também com o MEC por meio plataforma do PDDE interativo. Nós fazemos, ainda, uma avaliação de como está o programa aqui na SME, quais são os resultados positivos e negativos. (AZUL 6, *grifo meu*)

Essa declaração foi precedida de uma exposição sobre os problemas de implementação do programa no município:

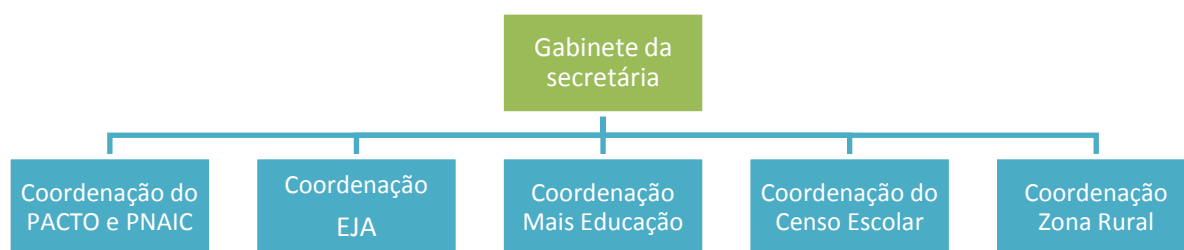
Na verdade, as nossas escolas não foram pensadas nem construídas nessa perspectiva de tempo integral, que na verdade é uma proposta do Mais Educação, então hoje há o problema da estrutura, da falta de espaço nas

escolas, nem todas as escolas têm quadras, têm refeitório, banheiro onde os alunos possam tomar banho. A questão da infraestrutura ainda é o maior problema. A questão da alimentação escolar, a oferta desse almoço, também ainda é um problema. Precisa de um pessoal de apoio, conscientização de que, naquele momento, no horário do almoço, precisa ter alguém lá, pois esses alunos precisam estar acompanhados o tempo inteiro, a questão do espaço adequado para a refeição do aluno. Essa questão da alimentação escolar, a oferta do almoço e a não oferta desse almoço, vai refletir na evasão do programa, pois temos escolas que não conseguem ofertar o almoço por algum motivo, estrutura ou espaço e aí esses alunos vão para casa, alguns moram distantes e acabam não retornando à escola no turno oposto. Isso acaba refletindo na frequência do aluno nas atividades, provocando a evasão. (AZUL 6, *grifo meu*)

Acha-se latente no depoimento coletado que são muitas as ações locais de monitoramento do programa, desde o acompanhamento à inserção dos dados. No entanto, a entrevistada acrescenta informação que, nesse caso, expressa sua avaliação do programa “a questão de infraestrutura ainda é o maior problema”. Como técnica local, ela desenvolve o que lhe foi atribuído, no entanto diferencia das necessidades reais do município.

Entrevista com a Secretária Municipal de Educação de Santa Inês, realizada em 2014, indagou a respeito da gestão local dos *programas do MEC* e após apontar as dificuldades locais, por ter uma rede pequena, informou que a Secretaria dispunha de poucos funcionários. Perguntou-se sobre como funcionava a Secretaria e, após informar a inexistência de um organograma aprovado, desenhou para a pesquisadora como as atividades estavam organizadas.

**FIGURA 4 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Santa Inês**



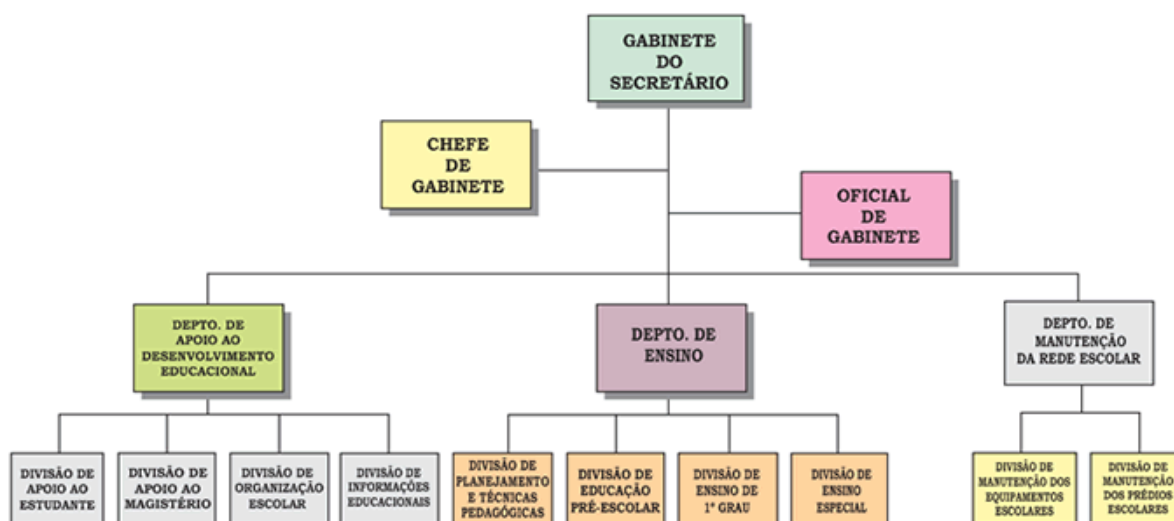
Fonte: Elaboração da autora

O organograma apresentado, quando da entrevista, reproduziu como ocorre a gestão dos programas federais de educação desenvolvidos no município, seja com a participação do MEC ou da SEE-BA. As ações de monitoramento *online* do MEC têm, por sua vez,

funcionários locais especializados. A gestão municipal da educação tem, como componente, atribuições de natureza administrativa do Ministério.

As entrevistas com os coordenadores locais de programas federais revelavam nos arranjos organizacionais das Secretarias Municipais de Educação a capacidade de regulação sistêmica do Ministério da Educação. É razoável supor que, em um pequeno município como Santa Inês, a mudança de programas que prestam assistência técnica ou financeira ao município acarrete mudanças mais expressivas no quadro de pessoal da Secretaria. Mas Feira de Santana, um município de maior porte, permitiu testar a hipótese da existência de uma estrutura organizacional mais duradoura. A diretora pedagógica da SME de Feira de Santana repassou o organograma da Secretaria, após esclarecer tratar-se de um organograma antigo e que iriam ocorrer mudanças.

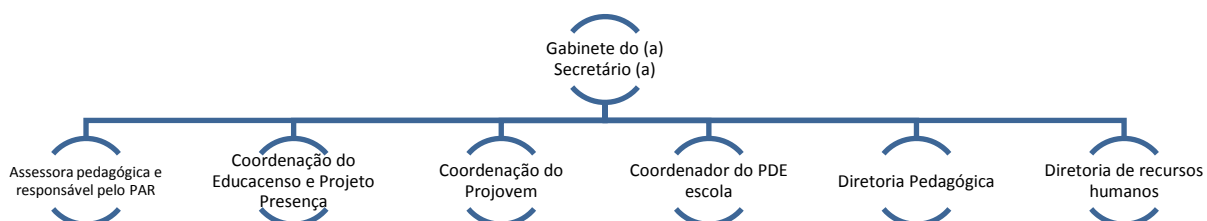
**FIGURA 5 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Feira de Santana**



Fonte: FEIRA DE SANTANA/SME, s/d

O organograma apresentado espelha a estrutura organizacional quando da vigência da Lei nº 5.692 de 1971 (BRASIL, 1971). O campo de pesquisa pôde verificar algumas das mudanças já ocorridas na organização da SME.

**FIGURA 6 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de acordo com a observação *in loco* da pesquisadora**

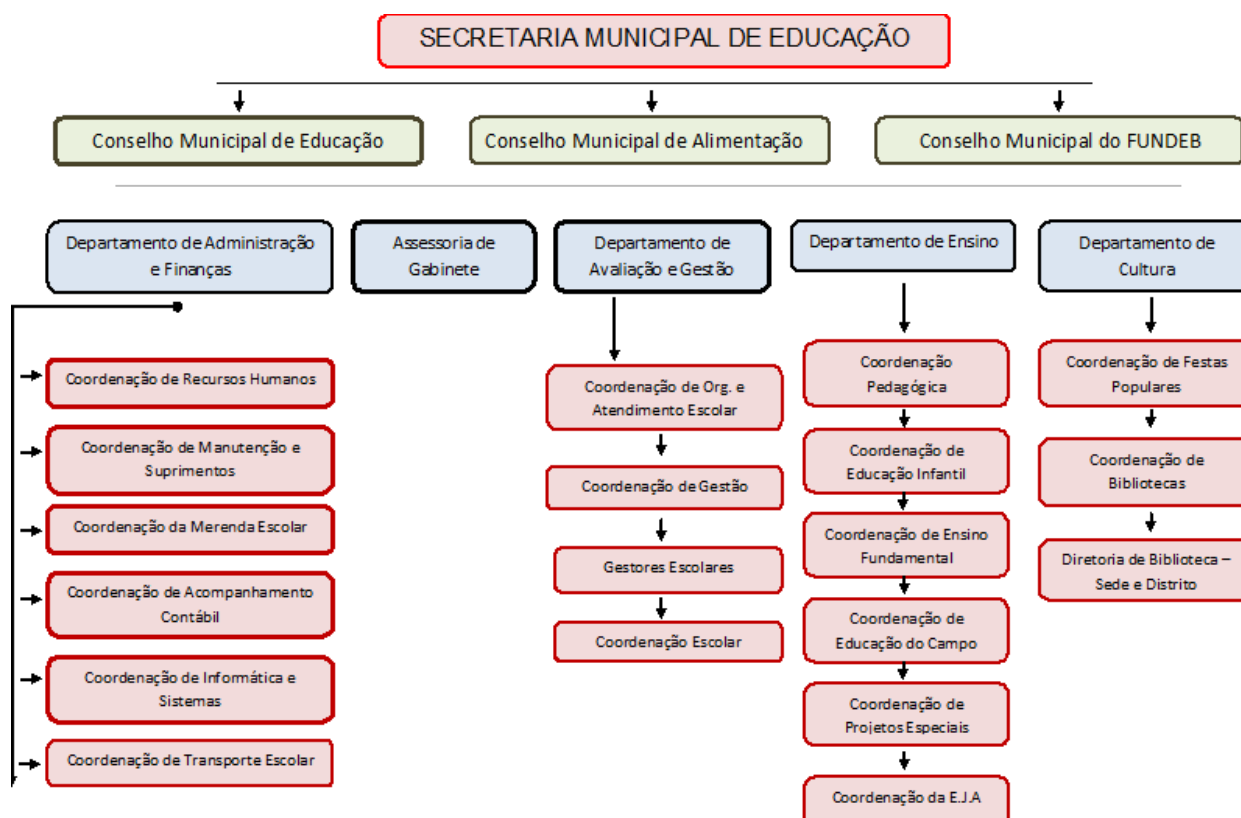


Fonte: Elaboração da autora

A organização hierarquizada exposta no “organograma oficial” (FIG. 5) foi modificada paulatinamente, com o objetivo de administrar os programas federais. No cotidiano de trabalho, essa segunda organização (FIG. 6) acha-se mais visível. A existência de uma chefe de gabinete, da Diretoria Pedagógica (que recebeu a pesquisadora, após o Secretário), de uma coordenação do PAR, do Educacenso e do Projeto Presença, dos programas “Mais Educação”, do Pacto-Pnaic, do Projovem, do PDE-escola foi facilmente visualizada em um prédio amplo. A implementação local, tanto dos programas educacionais, quanto dos sistemas de monitoramento, tem alterado a organização da Secretaria Municipal de Educação, mesmo em um município de maior porte como Feira de Santana.

Por último, solicitou-se também à Secretaria Municipal de Itapetinga o organograma de funcionamento.

**FIGURA 7 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Itapetinga**



Fonte: ITAPETINGA/SME, s/d

Sobre esse organograma, receberam informações do técnico educacional local (Verde 6).

No município de Itapetinga, não existe mais a assessoria de gabinete, não funciona mais o departamento de avaliação e gestão. Existe uma coordenação de gestão, que acompanha os diretores de escolas, faz reuniões administrativas com eles. Essa coordenação faz toda a comunicação entre a SME e os diretores das escolas municipais. Hoje temos, também, o setor pedagógico e não temos mais o departamento de ensino. Permanece o departamento administrativo e o de recursos financeiros. A parte financeira está a cargo, hoje, do setor financeiro, fica com o nome. A secretaria de Educação está mais organizada de acordo com os programas. Na coordenação do transporte escolar, nós temos o PNATE. Temos um coordenador da merenda escolar que é o coordenador do PNAE. No setor administrativo, nós temos os programas que trabalham com mais recursos, nele está o técnico que alimenta os dados do PAR e do educasenso. Nesse setor, funciona também o coordenador do PDE-escola, que também é responsável por alimentar o portal com os dados. Temos, ainda, no setor administrativo, o coordenador do programa Pró-funcionário e do Projeto presença. Aqui, na secretaria, nós organizamos de acordo com programas, que muitas vezes mudam e chegam outros programas. A maioria dos programas vem do MEC, é em colaboração do MEC com o município. Lá embaixo [local do prédio] funciona as coordenações do PROINFO e do Mais Educação. É assim, nós nos organizamos em função dos programas que chegam do MEC, cada um com a pessoa responsável, com o seu coordenador. (VERDE 6, grifo meu)

Como declarou a entrevistada, a Secretaria Municipal de Educação passa a atuar como extensão funcional do Ministério da Educação. Arranjos organizacionais locais são provisórios, pois os programas podem mudar e mesmo a relação das autoridades educacionais locais – diretores de escola e Secretaria de Educação - ocorre em função da implementação de programas nacionais.

### **O planejado e o executado: distâncias e aproximações**

Em 2014, a pesquisa realizou o levantamento da implementação dos programas federais nos municípios selecionados. Com base nas ações estabelecidas nos Termos de Cooperação Técnica firmado entre os municípios pesquisados e o Ministério da Educação (ANEXO 3), assinados em 2009, a pesquisa elaborou a síntese das ações previstas.

**TABELA 16 - Quantidade de ações presentes nas dimensões dos termos de cooperação acordados entre a União e municípios do estado da Bahia, em 2009**

<b>Município/ Dimensão</b>	<b>Gestão Educativa</b>	<b>Formação (Professores e de Serviço e Apoio Escolar)</b>	<b>Práticas Pedagógicas e Avaliação</b>	<b>Infraestrutura e Recursos pedagógicos</b>	<b>Total de ações</b>
Feira de Santana	6	5	3	5	19
Itapetinga	7	46	-	10	63
Santa Inês	3	10	-	11	24

Fonte: BRASIL/MEC, 2009

No levantamento do conteúdo presente nos termos de cooperação técnica entre o município de Itapetinga e o MEC, foram acordadas 63 ações, sendo 46 delas (73%) na dimensão da Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar. A pesquisa procurou averiguar o número expressivo de ações nessa dimensão e, a esse respeito, esclareceu um técnico da secretaria que participou da elaboração do PAR

A maioria aqui na secretaria são pedagogos, então nós temos uma preocupação com a formação, além do município ser muito carente de formação de professores, nós só temos uma Universidade para atender toda região e qualificar as pessoas que já estão trabalhando na rede e não tem formação, então nós nos preocupamos em solicitar formação por meio dos programas disponibilizados pelo MEC, através do PAR do nosso município. (VERDE 2)

Indagou-se, ainda, quando da elaboração do PAR, o motivo da ausência de ações na dimensão da prática pedagógicas e avaliação: “pode ter sido uma falha tanto nossa, quanto da orientação também dos técnicos que nos ajudaram a elaborar o PAR. No momento, éramos

todos inexperientes, estávamos aprendendo a “fazer- fazendo”, o PAR era uma forma de planejamento muito nova” (VERDE 1).

Com relação ao município de Feira de Santana, foram solicitadas ações em um número menor, se for comparado aos dois outros municípios pesquisados, entretanto os pedidos foram para as quatro dimensões. Já, no município de Santa Inês, a entrevistada esclareceu sobre a ausência de solicitação de ações na dimensão da prática pedagógica e avaliação:

Nós tivemos muitas dificuldades aqui no nosso município, na época da elaboração do nosso PAR, primeiro ele [PAR] estava muito incompleto e com falhas, foi tudo muito novo, não sei responder ao certo, só sei que tudo que fizemos foi juntamente com uma moça [técnica] do PROAM. Ela que nos ensinou e nos auxiliou, acredito que não estávamos muito atentos, pois tudo era muito novo, e para receber os programas tudo tinha prazo e tínhamos que fazer com rapidez, talvez não prestamos muito atenção. (ROSA 2)

Em seguida, a pesquisa identificou o estado de implementação das ações acordadas em 2009, por meio das pessoas responsáveis no interior do SME.

**TABELA 17 – Relação dos programas concluídos cujas ações estavam previstas no Termo de Cooperação Técnica do Município de Santa Inês**

Implementação	Dimensão			
	Gestão Educacional	Formação (professores, serviço e apoio escolar)	Práticas pedagógicas e avaliação	Infraestrutura e Recursos pedagógicos
Não iniciada	-	08	-	03
Em andamento	-	02	-	01
Concluída	Mais Educação e PDE-escola.	-	-	PROINFO, Escola Acessível, Luz para Todos
Suspensa	01	-	-	-
Cancelada	-	-	-	-
<b>Total de ações</b>	03	10	-	11

Fonte: Elaboração da autora

A entrevistada esclareceu que no âmbito do Programa “Mais educação” foi disponibilizado um *kit* com material informativo para a qualificação da equipe da Secretaria. Em relação ao programa PDE-escola, a transferência de recursos financeiros destinou-se para pequenos reparos em 03 unidades escolares. Durante todo o período analisado, o município recebeu recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, de acordo com o *site* do Portal da Transparência/CGU. A pesquisa constatou a transferência de recursos financeiros para sete escolas municipais (ANEXO 4). A entrevista destacou a importância do Programa “Mais

Educação”, “por retirar os meninos da rua, pois eles aprendem além do pedagógico, nós temos teatro, percussão, horta comunitária, jornal escolar, etc.” (ROSA 3).

Esclareceu, ainda, que o município tem, também, reforço de português e matemática, obrigatório, mas não é banca<sup>52</sup>. “A gente procura no município as pessoas para dar as oficinas, cada escola tem um coordenador” (ROSA 3). Ao ser indagada sobre o(a) coordenador(a) de projeto, a secretária entrevistada esclareceu: “não precisa ser uma pessoa concursada, ele ganha R\$420,00 a depender do número de alunos” [referia-se à possibilidade de dobra de turno pelo coordenador]. Informa, ainda, a contrapartida da prefeitura ser responsável pela seleção e contratação dos implementadores locais e o MEC responsabiliza-se pela mobília e equipa a escola (ROSA 3). Consta, ainda, no site da CGU, que a prefeitura municipal recebeu em 2013 recursos provenientes do Programa de Desenvolvimento da Educação Básica (PROMED) (TAB. 15), entretanto a destinação final desses recursos não foi identificada pela pesquisa.

Ainda, conforme entrevista com a Secretária de Educação, o Termo de Cooperação assinado em 2009 previa a dimensão de infraestrutura e recursos pedagógicos, ações no âmbito do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO).

Então, no nosso município depois do PAR, nós tivemos mais acesso à tecnologia, passamos a ter dois centros digitais. Nestes centros digitais, nós temos a conexão de internet com banda larga [na Secretaria e nos centros digitais], como também temos em algumas escolas, que estavam no planejamento do PAR. Nesses centros, os nossos alunos pesquisam e isso ajuda na aprendizagem dos educandos. Ainda é pouco e precisa dos laboratórios de informática em mais escolas. Só tenho um problema, a escassez de funcionários, esse é o meu maior limitante. (ROSA 3)

O PAR, por ser um requisito para acesso aos recursos do MEC, é visto como positivo e que trouxe benefício à rede escolar do município. Ainda, na dimensão da infraestrutura, conforme previsto no programa da Escola Acessível, a entrevistada informa que a prefeitura construiu rampas de acesso em três escolas. Por último, informa também:

E nós recebemos do governo federal a construção de 1 creche, 2 quadras esportivas e a cobertura de mais 1 quadra, além da aquisição de carteiras e ar condicionado. Tudo isso foi via o PAR. Isso é parceria do MEC com o nosso município. (ROSA 3)

---

<sup>52</sup>Banca é um termo regional que se refere às atividades de reforço escolar, no turno oposto ao que o(a) aluno(a) frequenta. O termo é pejorativo devido à prática e locais improvisados, utilizado para o reforço de aprendizagem.

Esses recursos de infraestrutura transferidos ao município podem referir-se aos valores informados no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Educação Básica (PROMED) (TAB. 15).

A pesquisa realizou procedimento síntese das ações constantes no termo de cooperação firmado com o município de Feira de Santana.

**TABELA 18 – Relação dos programas concluídos, cujas ações estavam previstas no Termo de Cooperação Técnica do Município de Feira de Santana**

Implementação	Dimensão			
	Gestão Educacional	Formação (Professores, Serviço e Apoio Escolar)	Práticas Pedagógicas e Avaliação	Infraestrutura e Recursos pedagógicos
<b>Não iniciada</b>	01	-	01	04
<b>Em andamento</b>	05	05	02	-
<b>Concluída</b>	-	-	-	Levantamento da Situação Escolar
<b>Suspensa</b>	-	-	-	-
<b>Cancelada</b>	-	-	-	-
<b>Total de ações</b>	06	05	03	05

Fonte: Elaboração da autora.

Para o município de Feira de Santana, foi solicitado um total de 19 ações (TAB. 18), no termo de cooperação técnica entre o município e o MEC. Em entrevista com uma técnica da secretaria (azul 5)<sup>53</sup>, a pesquisadora foi informada que a única ação concluída até aquele momento foi a capacitação de dois servidores da SME para utilização da metodologia de Levantamento da Situação Escolar (LSE). A entrevistada, técnica da Secretaria, acrescentou sobre o objetivo do LSE: “as pessoas aprendem a coletar dados e informações e também a fazer uma avaliação do estado em que se encontram as escolas públicas municipais. Isso abrange colocar todos os dados nas seguintes dimensões: infraestrutura física; material didático; equipamento e mobiliário escolar das escolas do nosso município” (AZUL 5). Parece razoável afirmar certa morosidade quanto à conclusão das outras doze ações em andamento.

A síntese efetuada da implementação das ações no município de Itapetinga revelou um maior número de ações concluídas entre os três municípios pesquisados.

<sup>53</sup> Essa entrevista foi realizada em 2014, cinco anos após a assinatura do termo de cooperação em 2009.

**TABELA 19 – Relação dos programas concluídos, cujas ações estavam previstas no Termo de Cooperação Técnica do Município de Itapetinga**

Implementação	Dimensão			
	Gestão Educacional	Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Práticas pedagógicas e avaliação	Infraestrutura e Recursos pedagógicos
Não iniciada	02	37	-	01
Em andamento	03	03	-	07
Concluída	PRADIME e PDE Escola.	Formação de Professores - Programa Escola da Terra	-	Levantamento da Situação Escolar (LSE).
Suspensa	-	-	-	01
Cancelada	-	-	-	-
<b>Total de ações</b>	07	46	-	10

Fonte: Entrevistas realizados no município em 2014

No município de Itapetinga, houve ações concluídas em três das quatro dimensões que compõem o PAR. Quando da entrevista, procurou-se saber como foram implementada as ação previstas nos termos de cooperação. Inicialmente indagou-se sobre as ações concluídas na dimensão da gestão educacional, pois, no termo de cooperação, estava programada a ação de capacitação de um gestor municipal, pelo Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. A técnica responsável pelo programa no município assim esclareceu:

Aqui no nosso município não foi a Secretária Municipal de Educação. Estava previsto para capacitar uma pessoa, mas daqui da SME, fomos dois técnicos [responsáveis pelo PAR, PRADIME e PDE escola] para o município de Itabuna-BA participar desse curso. A capacitação teve início em 2012 e conclusão em 2013. Daqui, na verdade, foram capacitados dois técnicos [nomes]. (VERDE 1)

Perguntei o motivo da escolha de dois técnicos e o(a) entrevistado(a) esclareceu:

Nós fomos escolhidos para representarmos a SME, e o critério utilizado para a nossa ida para fazer o curso do PRADIME foi de acordo a função que nós desempenhamos aqui na SME e pela afinidade com a temática, discutida no curso de capacitação. Foram discutidos assuntos com relação à gestão educacional, aos problemas de gestão que enfrenta uma SME. (VERDE 1)

Com relação ao desenvolvimento do programa do PDE escola, a responsável entrevistada assim respondeu:

Fomos capacitados eu e mais um outro técnico para trabalhar com a metodologia do planejamento do PDE escola, pois aprendemos a acessar a

plataforma e orientamos também os diretores das escolas, para que eles trabalhem direitinho para as escolas e, dessa forma, venham também os recursos. (VERDE 2)

No âmbito da dimensão de formação (professores e servidores), o município acordou com o MEC um total de 46 ações (TAB. 16 e 19) e a entrevista informou que apenas seis foram concluídas.

Aqui, no nosso município, nós já avançamos um pouco na questão da formação de professores, desde a época da elaboração do PAR. Isso já era uma demanda antiga do nosso município e com o acesso a Plataforma Freire, o MEC já ofertou formação na área de alfabetização. No curso de educação Física, nós tivemos três professores que se capacitaram no município de Vitória da Conquista, pois aqui nós não conseguimos formar uma turma completa. Nós tivemos aqui uma grande formação que envolveu a SME, a Prefeitura Municipal, o MEC e a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) na formação de 2 turmas de quase 35 alunos em cada turma, no curso de Pedagogia. Mas ainda temos problemas, pois muitas vezes o gestor [diretor da escola] quer formação, mas ele está cadastrado no censo como diretor e aí ele não pode, de jeito nenhum, participar. Pois tem determinada formação que só é permitida para o professor que está atuando em sala de aula. Hoje o MEC tem informação de tudo isso, tem um cadastro no censo que informa toda a vida do professor. Outras vezes, ele [o professor] ensina Biologia e é ofertado pelo MEC o curso de letras, então ele não pode fazer, mesmo ele desejando muito, é obrigatório ele fazer a formação na área que ele está ensinando. Outra das exigências do MEC é um número mínimo para formar uma turma, tem que ter 30 ou mais alunos para aquele curso específico e, às vezes, aqui no município não conseguimos fechar uma turma. Acho que o MEC deveria repensar esses critérios. E, às vezes, nós não formamos turma naquele curso. Precisamos diversificar a oferta de curso aqui no município, pois aqui a nossa formação é mais na Pedagogia. (VERDE 6)

Continuou-se o levantamento sobre a implementação das ações concluídas, no âmbito da formação de professores. Com base no termo de cooperação, procurou-se saber sobre a implementação dessas ações. A entrevistada responsável pelos programas de formação respondeu:

Uma coisa é certa: precisamos fazer essa formação e isso é junto com o MEC e a SME, pois sozinho nós não conseguimos nada, não temos uma independência financeira para tanto. Planejamos algumas ações desde 2007 e sabemos que, às vezes, as coisas demoram muito para acontecer, existe uma morosidade por parte dos entes governamentais. Aqui no nosso município, nós recebemos pelo PAR, um *kit* para capacitar professores que trabalham com a Educação na zona rural, ou melhor, hoje nós chamamos de educação no Campo. E recebemos também um material para a capacitação de professores em temas da diversidade, mais ligados ao assunto da ética, do ser humano e dos direitos humanos, isso na responsabilidade do MEC. Os professores precisam estar capacitados para lidar com todos esses assuntos da diversidade dentro da sala de aula. Nós recebemos esse material do MEC, aí nós direcionamos para o coordenador do programa responsável por

cada ação. Por exemplo: o *kit* com relação à educação no campo vai para o coordenador do programa da educação do campo e ele irá usar para capacitar os seus professores. (VERDE 6)

Na dimensão de infraestrutura, entrevistou-se a pessoa que participou da capacitação que informou:

Aqui no nosso município, nós participamos da capacitação, para aprendermos a mexer com a metodologia do programa Levantamento da Situação Escolar (LSE). Foi uma pessoa daqui da SME que nos capacitou. E ele foi capacitado em Salvador, na Secretaria Estadual de Educação. Ele nos ensinou como preencher as fichas para fazer o levantamento nas escolas. Aqui, na SME, foi uma equipe de 05 funcionários, aprendemos a mexer e preencher as fichas. Após a capacitação, nós começamos a realizar a coleta de informações. Foram feitas coletas de dados em todas as escolas da rede municipal de ensino, aqui do nosso município. O material impresso (fichas preenchidas) encontra-se na Secretaria municipal de Educação. Após a coleta, os dados deveriam ser inseridos no sistema informatizado do LSE, contudo, por falhas constantes no sistema, a operação não foi concluída. Às vezes, as coisas começam, mas não têm uma continuidade, é um pouco complicado. Ai já muda tudo, muda o programa e muda as pessoas responsáveis também. (VERDE 7)

A pesquisa indagou sobre a finalidade do LSE e a entrevistada assim respondeu:

Essa metodologia é um programa muito bom, pois vai fazer uma coleta geral de todos os dados das escolas e saber minuciosamente como se encontra essas escolas públicas municipais, desde a sua infraestrutura, carteiras, pintura, conservação da escola, mobiliário da escola, todo material didático que a escola dispõe. Nós vamos vendo as ineficiências, em que a escola está carente, do que ela precisa. Sei que temos que melhorar. (VERDE 7)

Para o município de Itapetinga, foram concluídas nove ações, de um total de 63 ações acordadas. Existe uma morosidade quanto ao desenvolvimento das ações, isso se confirma na fala da entrevistada (Verde 6): “sabemos que, às vezes, as coisas demoram muito para acontecer, existe uma morosidade por parte dos entes governamentais. A não continuidade das ações também é outro problema quanto à gestão local dos programas” (VERDE 7).

### **Assistência técnica e financeira da União e relação com os municípios**

O discurso em torno do PDE e, conseqüentemente, do PAR difundiu a ideia de mudança nas relações intergovernamentais. A pesquisa pôde verificar o aumento real dos recursos da União transferidos para os municípios do estado da Bahia, no período posterior a 2007. No entanto, as entrevistas realizadas ou reiteram a insuficiência de recursos financeiros para o desenvolvimento da educação ou não mencionam a ampliação ocorrida no valor real das

transferências financeiras. Por que os entrevistados foram silentes em relação a essa ocorrência?

Os depoimentos foram unânimes em reconhecer a necessidade de elaboração do PAR como requisito para receber recursos da União, considerados por eles como necessários. No entanto, a pesquisa pôde verificar que, se as transferências financeiras da União foram efetuadas prioritariamente sob a administração do FNDE, transferências mediante convênios continuaram a ocorrer ao longo do período pesquisado

Os termos de cooperação analisados foram assinados em 2009 e os entrevistados locais identificaram poucas ações concluídas, em um período em que as transferências de recursos financeiros foram crescentes. A pesquisa pôde identificar que o maior percentual desses recursos e com maior regularidade se acha associado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, seguido pelo Programa Dinheiro Direto na Escola, sendo que as ações do primeiro não se enquadram como de manutenção e desenvolvimento do ensino *stricto sensu*.

Efeitos não previstos da implementação local de programas federais, pela via dos termos de cooperação firmados no âmbito do PAR, envolvem mudanças organizacionais nas Secretarias Municipais de Educação. O diagnóstico legitimador do PAR (BRASIL, 2010) fundamenta-se na promoção de melhoria na capacidade de gestão dos municípios e na disseminação mais equitativa do acesso aos programas federais. O que os entrevistados revelam é o desenvolvimento de capacidade técnica de funcionários e servidores das SME's na gestão de processos necessários ao monitoramento do sistema educacional pelo MEC. Entretanto, no período, verificou-se, para além dos municípios selecionados, a ampliação do número de programas implementados nos municípios do estado após 2007.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2014 foi apresentado Projeto de Lei Complementar (BRASIL, 2014b) à Câmara dos Deputados, que visa responder às disposições do § 1º do artigo 23 da Constituição Federal. A proposição de lei complementar ao texto constitucional propõe, especificamente, normas de cooperação federativa entre os entes para garantir meios de acesso à educação pública básica. No texto da proposição legislativa o termo “regime de colaboração” é pouco mencionado<sup>54</sup>, porém e de forma inovadora, prevê a instituição de Sistema Nacional de Educação mediante lei nacional. Essa norma estabelece, ainda, os primeiros arranjos institucionais para a gestão de um Sistema Nacional de Educação Básica<sup>55</sup> (SNEb) no país e o argumento legitimador relaciona-se com a efetivação do regime de colaboração.

A ideia de constituição de um regime de colaboração entre os entes federados articulador do SNE, por sua vez, é apreendida no texto do PLC nos termos sintetizados por Araújo (2013), como instituto jurídico político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos. A ideia de colaboração entre entes recebeu na proposição legislativa de 2014 uma tradução precisa. Trata-se da regulamentação nacional de políticas [programas nacionais] e procedimentos de gestão a serem implementados pelos governos subnacionais. Se o papel do União no campo da educação básica era o tema enfatizado pela Conae em 2010, com objetivos de redução das desigualdades socioeducacionais, na proposição legislativa de 2014 a competência de atuação dos poderes públicos nacionais é enfatiza como de regulamentação procedimental de programas e de medidas operacionais.

A atuação dos estados e municípios no campo da educação básica observaria normas nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (art. 7º, BRASIL, 2014b), órgão formulador e normativo de SNEb e seus procedimentos seriam prescritos por Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa (art. 15, BRASIL, 2014b). Trata-se, nesse sentido, de um regime de colaboração, regulamentado nacionalmente, entre os entes que compõem o sistema educacional federativo mediante a atuação de Comissão intergovernamental.

A literatura de política educacional analisada no capítulo um desta tese reitera, por formas diversas, o dilema sintetizado por Abrucio e Soares (2001) entre a adoção de um modelo

---

<sup>54</sup> Citações presentes no Projeto de Lei Complementar reproduz o texto constitucional e a Lei que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Brasil, 2014a)

<sup>55</sup> O texto legislativo menciona apenas o termo Sistema Nacional de Educação, entretanto todo o seu conteúdo dirige-se para arranjos institucionais referentes a política e administração da educação básica.

hierárquico de submissão e cooptação ou a vigência da separação, fragmentação e compartimentalização dos níveis de governo, resultando em competição. O texto do PLC nº 413 (BRASIL, 2014b) ao advogar pela regulamentação nacional nas áreas de organização curricular, financiamento, avaliação e gestão faz opção clara, para nos termos postos por (Maroy, 2008) pela regulação de matriz burocrática do sistema educacional. Ou seja, políticas e prescrições nacionais devem orientar a atuação dos entes federados, restringido dessa forma uma possível autonomia, na maioria das vezes não exercida.

Ausente da discussão, presente na literatura brasileira sobre o regime de colaboração entre os entes federados, a atuação de comissões intergovernamentais reporta aos arranjos institucionais de coordenação federativa. A proposição legislativa, ainda em discussão, institui a Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa composta por representantes dos entes federados (art. 14 Brasil, 2014b) como poderes de atribuir competências de atuação, regulamentar procedimentos e dirimir possíveis conflitos operacionais. A atribuição legislativa e jurisprudencial, conforme a proposta legislativa ainda em tramitação transfere ao executivo federal poderes decisórios e de normatização. Essa proposição é acompanhada da instituição do Plano de Ações Integradas (PAIS), cujo desenho não foi especificado na norma. Entretanto, a tese considera sugestivo da permanência e aprimoramento do mecanismo de monitoramento das relações intergovernamentais desenvolvido com o PAR.

Desse modo, a regulamentação nacional do SNEb foi acompanhada dos chamados, nessa tese, mecanismos compulsórios de colaboração, o Fundeb e seus possíveis sucedâneos, como também, por mecanismos de monitoramento das relações intergovernamentais (PAR ou PAIS), do planejamento normativo e estratégico. Importa assinalar que esses dois mecanismos induzem, ainda, a promoção de incentivos (negativos ou positivos) face aos resultados alcançados. Além dos instrumentos e procedimentos previstos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a permanência desses mecanismos e as novas metas estabelecidas no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014a) induzem os atores subnacionais ao cumprimento de resultados (Maroy, 2008).

Ao dissecar os múltiplos significados atribuídos ao termo “regime de colaboração” verifica-se que a ideia de construção de um Sistema Nacional de Educação, mediante a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, orientou a construção do Projeto de Lei Complementar, atualmente em discussão no Congresso. Essa construção discursiva não é necessariamente oposta a outras formas de colaboração intergovernamentais, como os chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) ou à ideia de compartilhar

competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, como advogou o Ministério da Educação a partir de 2007. O que a tese revela é a reduzida literatura sobre as formas horizontais de colaboração e, mesmo para autores que as defendem, relações mais verticais de colaboração são requeridas.

O que está em construção, nos termos postos por Elasar (1993) é o objetivo de compartilhar autonomia e interdependências das unidades federativas e esse desenho institucional, ainda em construção no país, afeta as relações intergovernamentais e são por elas afetadas. Nos termos postos por Maroy (2008) trata-se de mudanças no(s) modo(s) de regulação do sistema educacional. Se acompanhamos analiticamente apenas a distribuição de competências atribuídas e requeridas para a gestão dos serviços que asseguram o direito à educação, reitera-se o tema recorrente literatura em política educacional que denuncia as precárias condições político administrativas dos municípios brasileiros, para o cumprimento das competências e metas estabelecidas. Entretanto, se analisarmos pela lógicas orientadoras das ações dos implementadores municipais os achados de pesquisa revelam como relações intergovernamentais são reconstruídas na direção da regulação institucional de controle (Barroso, 2006).

As questões analisadas apontam que a previsão do regime de colaboração no texto constitucional brasileiro tem sido interpretada de dois modos: entre os entes federados mediante relações e pactos federativos; e, por outro lado, o das relações intergovernamentais. A adoção de mecanismos de colaboração compulsórios e pela via do planejamento normativo no texto constitucional estabelece relações entre os entes federados, em que programas e estratégias de ação governamental teriam prosseguimento na área educacional para além dos ciclos eleitorais. Um efeito desejável por muitos dos formuladores seria o alijamento da competição política na administração dos sistemas de ensino, uma ideia acalentada no pensamento político da educação, desde o Manifesto de 1932. Por sua vez, formas de colaboração mais horizontais, ou seja, relações intergovernamentais subnacionais são acalentadas e difundidas por atores provenientes do setor privado e entidades não governamentais. Entretanto, a literatura de divulgação dessas proposições advoga, também, pela atuação política central, tanto para a regulação das ações como para o financiamento de projetos e programas.

Se a literatura sobre a natureza do PAR o tratou de forma diferenciada, como instrumento de planejamento e gestão sistêmica, mecanismo colaboração, o que esta tese pode aferir foi a ocorrência, desde 2007, de dois movimentos expressivos de mudanças nas relações

intergovernamentais no sistema educacional brasileiro. Por um lado, as novas regulamentações das relações federativas, mediante alterações constitucionais e na legislação nacional de educação. Por outro lado, a implementação do planejamento normativo e estratégico sustentado por mecanismos de colaboração intergovernamental pela via compulsória ou de monitoramento à distância<sup>56</sup>. Promovem-se mudanças nas relações intergovernamentais, mediante prêmios e/ou sanções, ou por meio de monitoramento à distância - em especial o PAR – onde os implementadores prestam contas em tempo real aos formuladores por mecanismo de monitoramento e articulador das relações intergovernamentais no âmbito da educação.

O discurso em torno do PDE e, conseqüentemente, do PAR difundiu a ideia de mudança nas relações intergovernamentais e da introdução de uma nova forma de atuação do poder central. A pesquisa pôde verificar o aumento real dos recursos da União transferidos para os municípios do estado da Bahia, no período posterior a 2007. No entanto, e contraditoriamente as entrevistas realizadas ou reiteram a insuficiência de recursos financeiros para o desenvolvimento da educação ou não mencionam a ampliação ocorrida no valor real das transferências financeiras. Por que os entrevistados foram silentes em relação a essa ocorrência?

Os depoimentos foram unânimes em reconhecer a necessidade de elaboração do PAR como requisito para receber recursos da União, considerados por eles como necessários. No entanto, a pesquisa pôde verificar que, as transferências financeiras da União foram efetuadas prioritariamente sob a administração do FNDE, em especial para mediante programas que não se enquadram *stricto sensu* em manutenção e desenvolvimento do ensino. A pesquisa pôde identificar que o maior percentual desses recursos e com maior regularidade se acha associado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) seguido pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Registrou, ainda, que transferências voluntárias mediante convênios continuaram a ocorrer ao longo do período pesquisado.

Os termos de cooperação analisados foram assinados em 2009 e os entrevistados locais identificaram poucas ações concluídas, em um período em que as transferências de recursos financeiros foram crescentes. Efeitos não previstos da implementação local de programas federais, pela via dos termos de cooperação firmados no âmbito do PAR, envolvem mudanças

---

<sup>56</sup> Lima (2014) ao analisar mudanças administrativas na gestão do sistema educacional em Portugal, cunha a expressão “processos intrusivos de micro gestão e de controle remoto”, onde o poder central mediante o discurso da autonomia à confere de forma heterogovernada.

organizacionais nas Secretarias Municipais de Educação. O diagnóstico legitimador do PAR (BRASIL, 2010) fundamenta-se na promoção de melhoria na capacidade de gestão dos municípios e na disseminação mais equitativa do acesso aos programas federais. O que os entrevistados revelam é o desenvolvimento de capacidade técnica de funcionários e servidores das SME's na gestão de processos necessários ao monitoramento do sistema educacional pelo MEC. Entretanto, no período, verificou-se, para além dos municípios selecionados, a ampliação do número de programas implementados nos municípios do estado após 2007. A tese encerra destacando duas mudanças nas relações intergovernamentais. Por um lado, o consentimento ativo dos implementadores locais na prestação de informações para o Ministério da Educação (MEC) a respeito das ações desenvolvidas, por outro lado, como mecanismos de políticas públicas, como inicialmente o Fundef/FUNDEB e posteriormente o PAR, articulam as relações intergovernamentais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil. **Revista De Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun., 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. Apresentação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M.N. **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ADRIÃO. Theresa; GARCIA, Teise. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v.38, n. 135, p.779-796,2008.

AGUIAR. Rui Rodrigues. O regime de Colaboração no Ceará. **Revista em aberto: Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo**. Brasília, v. 19, jul., 2002.

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. A formação continuada de professores no PAR: o dilema de sua implantação no Maranhão. In: FERREIRA, Elisa Bartolozzi; FONSECA, Marília (Orgs). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. **Formação continuada de professores no Estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)**.497f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. **Pacto federativo, educação e participação: uma República para todos?** Niterói.356 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense.2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun., 1995.

ANTUNES, Jucemara; VIVIAN, Darlene Marques. Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município de Santa Maria RS: reflexões possíveis. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 15. **Anais...** Belo Horizonte: Endipe, 2010. [1CD-ROM].

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 28, n. 2, p. 515-531, mai./ago., 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set., 2013.

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

AZEVEDO, Janete M. Lins; SANTOS, Ana Lucia Félix. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr./jun., 2012.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da Nova Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 maio 2015.

BARROSO, João. A regulação das políticas públicas. In: BARROSO, João. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751. out., 2005.

BARROSO, João. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39. p. 19-28, jul., 2004.

BATISTA, Neusa Chaves *et al.* Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul. Dossiê “Estudos sobre a implementação de planos e programas para a educação básica” – Campo Grande, UCDB, **Revista Série-Estudos**, n. 34, jul./dez., 2012.

BATISTA, Neusa Chaves. Gestão Democrática da Educação: um estudo de situações e tendências no Plano de Ações Articuladas em Municípios do Rio Grande do Sul. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, São Paulo, SP. **Anais...** Recife: ANPAE, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0425.pdf>> Acesso em: 08 de fev. 2012.

BÖRZEL, Tanja A. “What’s so special about policy networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance”. *European Integration online Papers*, 1 (16), 1997; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.html>.

BOSI, Alfredo. **Céu, inferno**: ensaios de crítica literária e ideológica. 2 ed., São Paulo: Duas cidades, 2003.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jun. 2014.

BRASIL. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília: MEC, 2010b. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documento_final.pdf). Acesso em: 06 de setembro de 2014.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoes>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRASIL. **Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1996a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2006.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>. Acesso em: 08 de maio 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2000a.

BRASIL. Lei n.5692 de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [ da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 de agosto 1971.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de

1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1996b.

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, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município Jitaúna do Estado do BA**. Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=1359&itrid=2&est=Bahia&mun=Jitauna&municod>. Acesso em: 06 dez 2014

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Compromisso Todos pela Educação: passo-a passo, 2007**. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer n. 5/97 de 7 de maio de 1997. Proposta de Regulamentação da Lei 9.394/96. MEC/CNE/CEB, **Diário Oficial da União** de 16/5/1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer n. 12/97 de 8 de outubro de 1997. Esclarece dúvidas sobre a Lei nº 9.394/96 (Em complemento ao Parecer CEB nº5/97). MEC/CNE/CEB, **Diário Oficial [da] União da República Federativa do Brasil**, Brasília, 6 nov. 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 08 de 05 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2010b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Educação Básica. Sinopse das ações do MEC**. Edição 2011a. Disponível em : [portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task). Acesso em: 08 de set 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 3, de 27 de fevereiro de 2003**. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE, e dá outras providências. Revogada pela Resolução 10 de 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução n. 10, de 22 de março de 2004**. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Revogada pela Resolução 17 de 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual do Plano de Ações Articuladas**. Orientações para elaboração do PAR do município. 2013. Disponível em:

[www.fnde.gov.br/195-informar?...manual...plano-de-acoes-articulada](http://www.fnde.gov.br/195-informar?...manual...plano-de-acoes-articulada). Acesso em: 06 de dez de 2014

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual Técnico Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas- PAR**. Brasília/DF, MEC, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Orientações para elaboração do PAR do município**. (2011-2014). Versão Preliminar. Brasília, 2011c.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município de Santa Inês do Estado do BA**. Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&uid=551&itrid=2&est=Bahia&mun=Feira%20de%20Santana&municod>. Acesso em: 20 jan 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município de Serra Preta do Estado do BA**. Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&uid=90&itrid=2&est=Bahia&mun=Serra%20Preta&municod>. Acesso em: 12 dez 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PAR. Apresentação**. 2007c. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=159&Itemid=383](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=383). Acesso: 02 de set 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Ações Articuladas. Relatório Público**. Apresentação. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em: 28 de dez de 2014. 2007f.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo**. Brasília, MEC, 2008. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>. Acesso em: 08 de ago de 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de metas Compromisso Todos pela Educação**. Documento Técnico contendo o histórico acerca da criação e implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as perspectivas de continuidade. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria n. 1.238, de 11 de outubro de 2012**. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF: MEC, 2012b. Disponível: <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo4238.pdf> acesso em: 23 jan 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal (2011 a 2014)**. 2011. Disponível em: [www.portal.mec.gov.br](http://www.portal.mec.gov.br). Acesso em: 02 de dez. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município de Alcobaça do Estado do BA.** Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=3504&itrid=2&est=Bahia&mun=Alcobaca&municod>. Acesso em: 20 fev. 2015

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município de Cardeal da Silva do Estado do BA.** Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=1588&itrid=2&est=Bahia&mun=Cardeal%20da%20Silva&municod>. Acesso em: 13 jan 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município de Ipirá do Estado do BA.** Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=1918&itrid=2&est=Bahia&mun=Ipira&municod>. Acesso em: 20 dez 2014

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município Feira de Santana do Estado do BA.** Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=551&itrid=2&est=Bahia&mun=Feira%20de%20Santana&municod>. Acesso em: 06. fev de 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PAR APRESENTAÇÃO. **Relatório Público do Município Itapetinga do Estado do BA.** Termo de Cooperação Técnica. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=870&itrid=2&est=Bahia&mun=Itapetinga&municod>. Acesso em: 08. dez.2012

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2008-2011:** mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007h. 124p. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em: 08 dez de 2014.

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

BRASIL. **Portal da legislação do governo federal 2014.** Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1#content>. Acesso em: 07 de out. de 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei complementar nº 413** que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2014b.

BRASIL. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura dos atos normativos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).** 2007g. Disponível em: [www.biblioteca.presidencial.gov.br/](http://www.biblioteca.presidencial.gov.br/). Acesso em: 30 de nov. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Altera a Lei 10.195 de 14 de fevereiro de 2001. Revoga dispositivos das Leis nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 e nº 10.880 de 9 de junho de 2004 e nº 10.845 de 5 de março de 2004 e dá outras providências. Disponível em [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/lei\\_11494\\_20062007.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/lei_11494_20062007.pdf). Acesso em: 29 jul. 2008.

CAMINI, Lúcia. A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências. **Jornal de Políticas Educacionais**. n. 8, p. 03–13, jul. /dez.2010.

CAMINI, Lúcia. **Depoimento por e-mail** em 05 de dezembro de 2011.

CAMINI, Lúcia. **Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Porto Alegre. UFRGS, 294f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMPOS, Lídia Soares; SIQUEIRA, Wesley Alves; COIMBRA, Kelly Rodrigues de Araújo. O desenvolvimento de Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios de Nova Xavantina, Novo São Joaquim e Primavera do Leste enfatizando a formação de professores de serviço e apoio escolar. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO, 2008, Cuiabá. **Anais...** Cuiabá: Ed. UFMT, 2008. Disponível em: <<http://www.ie.ufmt.br/semiedu2008/gts/gt10/Poster/KELY%20RODRIGUES%20DE%20ARAÚJO%20COIMBRA.pdf>> Acesso em 26 fev. 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Documento-referência, elaborado pelo Fórum Nacional de Educação.** Brasília: MEC, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

CONTAGEM. **Lei Municipal nº 1.609 de 1983.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Contagem: Câmara Municipal de Contagem, 1983.

CORONEL, Fábio Reis; OLIVEIRA Regina Tereza Cestari de. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto da redefinição do papel do Estado:** a experiência da escola pública da rede estadual de Campo Grande (2002 - 2005). Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/jornada/jornada7/GT2%20PDF/](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/GT2%20PDF/). Acesso em: 06 de fev. 2015

COSTA, Jean Mário Araújo. **A política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação:** relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública. 217f., Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2014.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, Competição e Políticas públicas. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 65, p.95-135, 2005.

CRUZ, Priscila. Contribuição para o fortalecimento do regime de colaboração. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. **Regime de colaboração e**

**associativismo territorial:** arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 143-151.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CRUZ, Valdo; ALENCAR, Kennedy. Lula quer investir 20 bilhões este ano. **Jornal Folha de São Paulo**. Caderno Dinheiro. São Paulo, n. 28403, p. 1, jan., 2007. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/2007/01/07/73/>. Acesso em: 03 mai 2012.

CUNHA, Maria Couto; COSTA, Jean Mario Araújo; ARAUJO, Rosemeire Baraúna Meira. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. Dossiê “Estudos sobre a implementação de planos e programas para a educação básica” – Campo Grande, UCDB, **Revista Série-Estudos**, n. 34, jul./dez., 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do Sistema de Colaboração Recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. **Regime de colaboração e associativismo territorial:** arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Leis nacionais de educação: uma conversa antiga. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B. et al (Ed.). **Medo à liberdade e compromisso democrático:** LDB e plano nacional de educação. São Paulo: Editora do Brasil S/A, 1997. p.320p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação.** 2009. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, v.29, n. 105, p.187-209, 2008.

DAMASCENO, Raimundo Alberto Figueiredo; SANTOS, Emina Márcia dos. Controle social na educação municipal: os Planos de Ações Articuladas e o desafio da construção do novo sistema nacional de educação na Amazônia. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPED, 2010.

DATAESCOLA BRASIL. **Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.** Disponível em: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam> Acesso em: 10 de março de 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set., 2013.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Educação e desenvolvimento: modos de regulação dos sistemas educacionais. **Revista Perspectiva**, Florianópolis v. 30, n. 2, p. 683-718, maio./ago., 2012.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistema Educacional no Brasil: articulação e diversidade. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; JUNQUEIRA, Deborah Saib. A propagação de novos modos de regulação no sistema educacional brasileiro: o Plano de Ações Articuladas e as relações entre as escolas e a União. **Revista Pro-Posições**. v. 24, n. 2, p. 165-193, maio./ago., 2013.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Sistema Nacional de Educação e Relações Intergovernamentais no Brasil. **Educação e sociedade**. Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out. /dez., 2014.

DUARTE. Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, 2005.

DUARTE. Marisa Ribeiro Teixeira. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. **XXIV Reunião anual da ANPED**, GT Estado e Política. Caxambu: ANPED, 2001. Disponível em: [www.anped.org.br/reunioes/24/T0593764807949.doc](http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0593764807949.doc). Acesso em: 06 set. 2011.

DUARTE. Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana Guimarães. Capacidade institucional de atendimento protegido. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancellari; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **Dicionário: Trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, CD, 2010.

DUARTE. Marisa Ribeiro Teixeira; NASCIMENTO, Emeli Malaquias. Conselhos Municipais de Educação: funções historicamente atribuídas e competências recentes? **Revista Educação on-line**, n. 17, p. 112-134, set./dez., 2014.

DUARTE. Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Sistema Nacional de Educação e Relações Intergovernamentais no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out./dez., 2014.

DURLI, Zenilde; NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Políticas de formação e valorização dos professores da educação básica: (in) consistências das ações e estratégias do PAR nos municípios. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 34. Natal. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEd, 2011.

ELAZAR, Daniel. International and comparative federalism. **Political Science and Politics**, Washington, n. 2, v. XXVI, 1993.

FACHINI, Maria Ângela Bariani de Arruda; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no contexto de redefinição do papel do Estado. **Série – Estudos**. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB. Campo Grande, n. 18, p. 113-125, jul., /dez., 2004.

FARENZENA, Nalú. (org.). **Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros**. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária UFPEL, 2012.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun., 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 20 dez 2013.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia. Relações Intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**. v.43, n.150, p.788-811, set./dez., 2013.

FAREZENA, Nalu; SCHUCH, Cleusa Conceição Terres; MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. Implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul: uma avaliação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2. São Paulo. **Anais...** Recife: ANPAE, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FEIRA DE SANTANA, Secretaria Municipal de Feira de Santana. **Portaria nº 038/07**, de 19 de setembro de 2007. Constituir a Equipe Local de elaboração e acompanhamento Diagnóstico da Realidade Educacional e do Plano de Ações Articuladas. Feira de Santana, BA.2007.

FEIRA DE SANTANA. **Plano de ação para elaboração do diagnóstico da realidade local e elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2007. Texto digitado.

FEIRA DE SANTANA. Secretaria Municipal de Educação. Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Feira de Santana.2013

FERREIRA, Elisa Bartolozzi. Federalismo e Planejamento Educacional no Exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**.v.44, n.153, p.602-623, jul./set., 2014.

FERREIRA, Elisa Bartolozzi; FONSECA, Marília. O Plano de Ações Articuladas: Dados da pesquisa em Rede. In: FERREIRA, Elisa Bartolozzi; FONSECA, Marília (orgs). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Líber Livro, 2013.

FERREIRA. Elisa Bartolozzi; FONSECA Marília. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. In: Dossiê “Estudos sobre a implementação de planos e programas para a educação básica” – Campo Grande, UCDB, **Revista Série-Estudos**, n. 34, jul./dez., 2012.

FORUM NACIONAL DE EDCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação: o planejamento educacional no Brasil**, jun. 2011. Disponível:[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf). Acesso em:03 mar. 2015.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAÇÃO, 2007. p. 13-31. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=521950&ord=1>  
Acesso em: 20ago. 2014.

GOIS, Antônio. MEC dará recursos extras à escola que melhorar atuação. **Jornal Folha de São Paulo**. Caderno Cotidiano. São Paulo, n. 28511, p. 1, abr., 2007. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/2007/04/25/>. Acesso em: 03 mai, 2012.

GRINKRAUT, Ananda. **Conflitos na implementação da política educacional brasileira**: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). 210 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> . Acesso em: 05 de mar. 2015.

ITAPETINGA. **Documento de apresentação do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Itapetinga**.2007. Documento digitado.

ITAPETINGA. Secretaria Municipal de Educação. **Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Itapetinga**.

JUNQUEIRA, Deborah Saib Silva. **A implementação de novos modos de regulação no sistema educacional no Brasil**: O Plano de Ações Articuladas e a relação entre escolas e União. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

KRAWCZYK, Rut Nora. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v.38, n.135, p.797-815, set./dez., 2008.

KRIEG-PLANQUE, A. **Analyser les discours institutionnels**. Paris: Armand Colin, 2013.

LEVI, Lúcio. Dicionário de Política. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 6. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília,1994.

LIMA, Licínio C. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? In. **Educ. Soc.** vol.35, n.129, Campinas out/dez 2014.

LORENZO. Helena Carvalho; FONSECA. Sérgio Azevedo. A promoção do desenvolvimento local apoiada em redes de municípios: a experiência do Consórcio Intermunicipal Central Paulista. **Interações**, Campo Grande, v. 9, n. 1, p. 55-63, jan./jun., 2008.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA. Nalu. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Observatório da Educação - Ação Educativa**, São Paulo, n. 4, p. 9-13, 2007.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Plano de ações articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS**. Porto Alegre. UFRGS, 238f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva; MARCHAND, Patrícia Souza. Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2. São Paulo, **Anais...** Recife: ANPAE, 2011.

MAGALHÃES, José Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. **Dinâmica dos municípios**. IPEA. Disponível em: <http://ipea.gov.br> Acesso em: 01 de mar. 2015.

MAIA, Eny M. A municipalização do ensino em processo: a experiência do estado de São Paulo. **Revista da Associação Nacional de Educação**, v. 9, n. 16, p. 10-16, 1990.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de pesquisa em educação**, v. 1, n. 2, p. 94-105, 2006.

MALINI, Eduardo. **O Consenso como ponto de partida?** Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009.

MARCHAND, Patrícia. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no Rio Grande do Sul:** uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas-2007 a 2011. Porto Alegre, 275f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 881-901, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000300012&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300012&nrm=iso)>. Acesso em: 08 mar 2015.

MAROY, Christian. Regulação dos sistemas educacionais. In. VAN ZANTEN, Agnes. (Org.) **Dicionário de Educação**. São Paulo: Vozes, 2008. p. 688.

MAROY, Christian. Régulation des systems éducatifs. In: ZANTEN, Agnes van. **Dictionnaire de l'éducation**. 1. ed, Quadrige/ PUF. Paris, p. 574-578, sep., 2008.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./sep., 2013.

MARTINS, Vicente. Educação e Regime de Colaboração. **Revista Partes**, ano V, n. 51, nov., 2004. Disponível em: <http://www.partes.com.br/ed51/educacao.asp>. Acesso em: 02 abr. 2015.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 49 de 1º de outubro de 1988. Dispõe sobre a instituição do Sistema de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências. Publicada no DOE 01/10/1998. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.Acesso> em: 20 dez 2014.

MEC. FNDE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/MEC/FNDE/ n. 29, de 20 de**

**junho de 2007.** Estabelece critérios, parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília: MEC/FNDE, 2007d.

MEC. FNDE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução n. 47 de 20 de setembro de 2007.** Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília: MEC/FNDE, 2007e.

MELLO, Guiomar. N. de. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade brasileira. **Revista da Associação Nacional de Educação**, v. 9, n. 16, p. 5-9, 1990.

MELUCCI, A. Busca de qualidade, ação e cultura: por uma sociologia reflexiva. In: MELUCCI, A. (Ed.). **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura.** Petrópolis: Editora Vozes, 2005. p.25-42.

MENDES, Danielle Cristine Brito. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo Brasileiro.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoes/Relatos/0123.pdf>. Acesso em: 03 jun 2013.

MENDONÇA, Daécio Ferreira Campos. **O Plano de Ações Articuladas como suporte a dimensão pedagógica da gestão da Educação Municipal.** Salvador. UFBA, 125 fl. Dissertação (Mestrado. Faculdade de Educação). Universidade Federal da Bahia. Bahia. 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer nº 9 de 30 de agosto de 2011.** Analisa a proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF:MEC/CNE, 2011. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução nº 1 de 23 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 2 mar. 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria Executiva. **Documento final da CONAE.** Brasília: MEC/CONAE, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007.** Brasília: MP, 2003. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em: 5 set. 2011.

MOREIRA, Claudia da Consolação; MONTEIRO, Silas Borges. O Plano de Ações Articuladas em Mato Grosso: novos horizontes. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO,15., Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Endipe, 2010.

O GLOBO. **Integra do discurso de Lula na cerimônia de lançamento do PAC da Educação**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/integra-do-discurso-de-lula-na-cerimonia-de-lancamento-do-pac-da-educacao-4195152#ixzz3YpKbE1Uc>. Acesso em: 05 de jun 2011.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI Pedro. Relações Intergovernamentais na Educação: Fundos, Convênios, Consórcios Públicos e Arranjos de Desenvolvimento da Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez., 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 18 set.2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAAE**. v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago., 2009.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA, Esther. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. Série - Estudos - **Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, n. 34, p. 133-146, jul./dez.. 2012.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. O Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul./dez., 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUSA Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com o Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE. **Revista Educação Online**, n. 15, p. 36-56. jan./abr., 2014. Disponível em: [www.educacaoonline.edu.puc-rio.br/ojs/index.php/Eduonline/article/.../pdf](http://www.educacaoonline.edu.puc-rio.br/ojs/index.php/Eduonline/article/.../pdf). Acesso em: 04 jan 2015.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós; SOUZA, Maria da Conceição Ferreira. O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de gestão: estudo de caso do município de Itabaiana (Sergipe). **Revista Brasileira de política e administração da educação**, v. 29, n. 3, p.481-501, set./dez., 2013.

PEREZ, Tereza; PANICO Roberta; GONGRA Paola. Implementando Arranjos Desenvolvimento da Educação. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, 1995.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da Educação Básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun., 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/> . Acesso em: 04 fev. 2015

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

SANCHEZ, Lígia. União estratégica. **Revista Escola Pública on-line**. n. 19, jun., 2010. Disponível em: <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/fixos/a-escola-publica>. Acesso em: 12 set. 2014.

SANTA INÊS. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relação dos programas em desenvolvimento no município de Santa Inês em 2013**. Enviado por e-mail.

SANTANA, Luciana Teófilo. **O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Paulista. Rio Claro, 2011.

SANTANA, Luciana Teófilo; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise. Dossiê “Estudos sobre a implementação de planos e programas para a educação básica” – Campo Grande, UCDB, **Revista Série - Estudos**, n. 34, jul./dez., 2012.

SANTOS, Émina Márcia Nery dos; DAMASCENO, Alberto. Planejando a educação municipal: a experiência do PAR no Pará. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2011, São Paulo. **Anais...** Recife: ANPAE, 2011.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out., 2007.

SAVIANI, Demerval. PDE: desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out., 2008.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, ano XX, n. 69, p. 119-136, dez., 1999.

SAVIANI, Dermeval. Apresentação. In: FERREIRA, Elisa Bartolozzi; FONSECA, Marília. (orgs). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, p. 1231-1255, out., 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 24 nov. 2013.

SAVIANI, Dermeval. PDE - **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Projeto assegura alfabetização das crianças na idade certa**. Disponível em:

<http://institucional.educacao.ba.gov.br/noticias/projeto-assegura-alfabetizacao-das-criancas-na-idade-certa#sthash.uvaQaxWK.dpuf>. Acesso: 08 maio 2014.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Programa de Apoio à Educação Municipal - Proam**. Disponível em:<http://institucional.educacao.ba.gov.br/proam>. Acesso em 18 nov 2014.

SILVA, Lucivan Augusto da. **O Plano de Ações Articuladas – PAR**: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso. Cuiabá, 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso. 2010.

SILVA, Lucivan Augusto da; MONTEIRO, Silas Borges; SOUZA, Márcia Helena de Moraes; COELHO, Daniela de Freitas. As configurações políticas do Plano de Ações Articuladas – PAR. CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 9., ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 3, Curitiba, **Anais...** Curitiba: Champagnat, 2009. Disponível em: <[http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3543\\_2040.pdf](http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3543_2040.pdf)> Acesso em: 06 de fev. 2012.

SOARES, Márcia M. **Repases financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros**: condicionantes políticos, sociais e técnicos. XVIII Encontro da ABCP. Gramado, RS, 2012

SOUZA, Bartolomeu José Ribeiro de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) Como Instrumento de Planejamento Educação: O Que há de Novo? SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2. 2011, São Paulo. **Anais...** Recife: ANPAE, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0079.pdf>> Acesso em 11 de abr. 2012.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, p. 15-20, fev., 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. n. 24, p.105-21, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, jul./dez., 2006.

SOUZA, Donald Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Diagnósticos locais do Plano de Ações Articuladas: uma análise de sua confiabilidade. **Educação**. Porto Alegre. v. 37, n. 2, p. 218-231, mai./ago., 2014.

SOUZA, Giselle da Silva; DAMASCENO, Raimundo Alberto de Figueiredo; FRANÇA, Thiago Leite de. O Diagnóstico do Plano de Ações Articuladas e a Formação de Professores nos municípios do Baixo Tocantins-PA. **Cadernos da Pedagogia**. São Carlos, v. 5 n. 9, p.15-28, jan./jun., 2011.

SOUZA, Márcia Helena de Moraes. **O Plano de Ações Articuladas – PAR – das redes municipais de ensino de Mato Grosso**. Cuiabá, 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso. 2010.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

TODOS pela educação: **Cinco metas, Cinco bandeiras, cinco atitudes**. 2010. Disponível em: <[http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/tpe\\_5anos\\_final.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/tpe_5anos_final.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

VASCONCELOS, Jassonia Lima; PACCINI, Nesdaete Mesquita Corrêa. Planejamento da política para a educação especial nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios sul-matogrossenses. Dossiê “Estudos sobre a implementação de planos e programas para a educação básica” – Campo Grande, UCDB, **Revista Série - Estudos**, n. 34, jul./dez., 2012.

WACQUANT, Loïc. Seguindo Pierre Bourdieu no campo. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, nº 26, p.13-29, jun. 2006.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e o PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 134, p. 305-318, mai./ago., 2008.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.