

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

SANGELITA MIRANDA FRANCO MARIANO

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UMA PERSPECTIVA DE GESTÃO
E PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA-
MG**

**UBERLÂNDIA
2016**

SANGELITA MIRANDA FRANCO MARIANO

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UMA PERSPECTIVA DE GESTÃO
E PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA-
MG**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado
em Educação - da Universidade Federal de
Uberlândia, como exigência parcial para a
obtenção do título de Doutor em educação.

Área de concentração: Estado, Políticas e
Gestão em Educação.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Mara Rúbia Alves
Marques

**UBERLÂNDIA
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

-
- M333p
2016
- Mariano, Sangelita Miranda Franco, 1969-
O plano de ações articuladas (par): uma perspectiva de gestão e planejamento na educação pública municipal de Uberlândia-MG / Sangelita Miranda Franco Mariano. - 2016.
252 f. : il.
- Orientadora: Mara Rúbia Alves Marques.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Inclui bibliografia.
1. Educação - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Plano de Desenvolvimento da Educação (Brasil) - Teses. 4. Planejamento educacional - Teses. 5. Plano de Ações Articuladas (Brasil) - Teses. I. Marques, Mara Rúbia Alves, 1960-. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UMA PERSPECTIVA DE GESTÃO
E PLANEJAMENTO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA-
MG**

Tese aprovada para obtenção do título de
Doutor no Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade Federal de
Uberlândia (MG), pela banca examinadora
formada por:

Uberlândia, 29 de agosto de 2016.

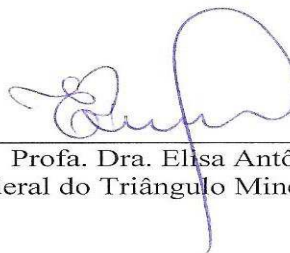
Banca Examinadora:



Profª. Dra. Mara Rúbia Alves Marques
Universidade Federal de Uberlândia – UFU



Prof. Dr. Eloy Alves Filho
Universidade de Uberaba - UNIUB



Profª. Dra. Elisa Antônia Ribeiro
Instituto Federal do Triângulo Mineiro - IFTM



Profª. Dra. Lúcia de Fátima Valente
Universidade Federal de Uberlândia – UFU



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

Ao Pedro e ao Levi. O primeiro, com seu curto tempo conosco transformou nossas vidas, fortalecendo os laços que unem nossa família. O segundo, com seu sorriso encantador, me ensina a cada dia o verdadeiro significado da palavra amor.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Uberlândia, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Educação.

Ao Laboratório da Educação (Obeduc) pelo apoio financeiro, contribuindo para o processo de dedicação à pesquisa.

À minha orientadora Prof. Dra. Mara Alves Marques, pela tranquilidade e paciência com que orientou o meu trilhar na produção desta tese e ao mesmo tempo em que me ensinou o tão necessário exercício da autonomia.

À Prof. Dra. Lúcia de Fatima Valente que me incentivou imensamente no início da minha trajetória acadêmica e profissional. Obrigada pelas contribuições e considerações pertinentes e extremamente valiosas para este trabalho, na ocasião do exame de qualificação.

Ao Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva, que desde a graduação tem contribuído para a construção da minha formação como pesquisadora. Agradeço também pelo caminho seguro apontado durante o exame de qualificação.

Aos membros da banca, Prof. Dra. Elisa Antônia Ribeiro e Prof. Dr. Eloy Alves Filho, os quais prontamente aceitaram participar desse momento tão especial. E, também, pela leitura atenta e cuidadosa dessa tese.

À Maria Simone e Viviane, amigas para uma vida toda, pela lucidez nas conversas, pelos conselhos e especialmente pela amizade e força nos momentos mais tensos dessa travessia.

Aos amigos(as) Neil, Jane, Cinval, Vanessa, Aldair e Mariana, pelas palavras de incentivo e carinho nos momentos de incertezas profissionais, acadêmicas e pessoais.

À Michelle, companheira de luta e de tantas indagações, pelas longas conversas, trocas, planejamentos e sonhos compartilhados.

À Larissa Maciel que mesmo em meio a uma luta tão sofrida, com sua serenidade e firmeza sempre esteve ao meu lado, torcendo muito por mim.

À minha mãe, que ainda sem entender muito bem esse longo processo do doutoramento acreditou no meu sonho. Obrigada pelas incansáveis orações.

Às minhas filhas Gabriella e Izabella, razões de tantas alegrias, me ensinam a cada dia ser uma pessoa melhor e que mesmo sentindo minha falta souberam compreender minhas ausências e me estimularam a cada dia na concretização desse trabalho.

Ao Márcio, parceiro na vida, pela dedicação, amor e compreensão em todos os momentos de angústias e dificuldades vividas no decorrer desses últimos anos.

Ao Murilo, sempre tão solícito ao me socorrer nos meus “apuros” com a informática, e não foram poucos.

À minha família, minhas irmãs, meu irmão, minha cunhada e meus sobrinhos e sobrinhas pelo apoio constante e por compreenderem meu “sumiço” nos encontros de família realizados nos finais de semana regados a muita conversa boa.

À Gianni e ao James pela disposição na resolução das demandas dos alunos e pelo atendimento sempre cordial e respeitoso.

Ao Ricardo, genro querido, por me apresentar a possibilidade de conhecer outros olhares sobre as políticas públicas e a educação.

À Aidê, Luciana, Nathalia, Larissa e Ana Angélica que me ouviram e me apoiaram desde o início desta empreitada, acreditando sempre em minhas metas de vida.

À Ana Paula pela paciência, zelo e dedicação na correção e formatação desse trabalho.

Aos sujeitos (entrevistados/as) dessa pesquisa que colaboram com seus relatos, os quais foram essenciais para as reflexões aqui realizadas.

Por fim, aos meus alunos e alunas que ao longo dessa caminhada me permitiram acrescentar novas percepções para essa tese e para a vida.

Não, eu não tenho um caminho novo. O que eu tenho de novo é o jeito de caminhar. Aprendi (o caminho me ensinou) a caminhar cantando como convém a mim, e, aos que vão comigo. Pois já não vou mais sozinho.
(Thiago de Mello)

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) : uma perspectiva de gestão e planejamento na educação pública municipal de Uberlândia-MG

Sangelita Miranda Franco Mariano

Resumo

Esta pesquisa trata do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, especificamente no que concerne a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR é uma proposta que se apresenta como instrumento de gestão no âmbito nacional e faz parte das diversas iniciativas do Governo Federal no intuito de garantir melhor qualidade do ensino-aprendizagem na educação brasileira, bem como a efetiva garantia da cidadania e igualdade de oportunidades na sociedade. Para tanto, as ações do PAR são construídas a partir de um diagnóstico da realidade específica de cada município, com definições operacionais e parceria entre a União e os entes federados. Buscou-se a partir dos indícios observados compreender aspectos contextuais e temporais do período compreendido entre 2007 e 2014 (versão 1 e 2 do PAR). Elencamos algumas questões norteadoras para direcionar o processo de investigação, quais sejam: Quais as condições objetivas de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Uberlândia? A partir dos indicadores estabelecidos no PAR, como o município se organizou para atender tais exigências e contribuir para a melhoria da qualidade social da educação escolar no município de Uberlândia-MG? Que significados tem o PAR para os gestores da educação de Uberlândia-MG? Nesse contexto teórico o objetivo foi analisar o processo de implementação e execução do Plano de Ações Articuladas (PAR), identificando seus efeitos na gestão educacional no município de Uberlândia-MG. Para o desenvolvimento deste estudo utilizou-se como embasamento teórico-metodológico a abordagem do ciclo de políticas, por possibilitar apreender a natureza complexa e controversa da política educacional, a qual envolve os processos micropolíticos que permeiam a ação dos sujeitos locais que participaram da implementação do PAR no município de Uberlândia-MG. Para tanto, recorreu-se à pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com representantes do comitê local e técnicos da Secretaria Municipal de Educação. A partir da análise realizada evidenciou-se regularidades e convergências construídas no contexto da prática. A partir das circunstância em que foi implementado o PAR emergiram as categorias de análise que se articulam no âmbito de execução, quais sejam: gestão e planejamento. Mediante os resultados obtidos identificou-se os princípios da regulação descentralização/desconcentração como elementos que permeavam o processo de implementação e execução do PAR no município, tendo em vista a relação direta entre a instância global (federal) e a local (municipal).

Palavras-chave: Políticas públicas. Plano de Ações Articuladas. Gestão. Planejamento. Descentralização. Regulação.

PLAN OF COORDINATED ACTIONS – PAR: a management perspective in municipal public education Uberlândia - MG

Sangelita Miranda Franco Mariano

Abstract

The present research is in the camp of educational public politics and is about the Plan of Goals Commitment All for Education, especific in what concerns to the implementation of the Plan of Coordinated Actions (PAR). PAR is a purpouse that presents itself as a instrument of management in the nationwide and belongs to the various initiatives of the Federal Governament in order to ensure the citizenship and the equality of oportunities in society. For that, the actions of PAR are built by a diagnosis of the especific reality of each city, with operational definitions and partnership between cities, federated locals, federal district and, also, the federal circle. It sought by the indicions observed the comprehension of the contextualls and temporal aspects of the period between 2007 and 2014 (versions 1 and 2 of PAR). We list some questions to direct the research pocess, which are: What are the objective conditions of implementatios of the Articulated Actions Plan (PAR) in Uberlândia? By the indicators Established on PAR, how did the municipality organize itself to answer such requirements and contribute to the improvement of the social quality of school education in Uberlândia-MG? What are the meanings of PAR for education managers in Uberlândia-MG? In this teoric aspect we objectify to understand and analyze the process of implementatios and execution of the Plan of Coordinated Actions, identifying its effects in the educational management in Uberlândia-MG. To the development of this reserch we used as the theoretical and metodological embasement the approach of the circle of politics, by enabling the understanding of the complexe and controversion nature of educationals politics, that involves the micropolitics process that permeate the action of the local subjects that participate of the implementation of PAR in the city of Uberlândia-MG. For that, it resorts to the documental research and semi estructure interviews with represents of the local committe and tecnicos of the Municipal Secretary of Education. By the held analises, regularities and convergences built in the context of the pratical was showed. By the circunstances that PAR was implemented, the categories of analises that articulated in the context of the execution emerged, which are: manegement and planning. Through the results obtained, we identify the principles of decentralization / deconcentration regulation as elements that permeate the process of implementation and execution of PAR in the municipality, in view of the direct relationship between the global (federal) and local (municipal) instances.

Key-words: Public politics. Plan of Coordinated Actions. Manegement. Planning. Decentralization. Regulation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Participação dos setores econômicos no PIB de Uberlândia	159
Imagem 1	Estrutura geral do documento	135
Imagem 2	Tela inicial do Simec - modelo árvore/PAR	141
Imagem 3	Localização de Uberlândia no estado de Minas Gerais	157
Imagem 4	Uberlândia e sua localização no Triângulo Mineiro	158
Quadro 1	Pesquisas realizadas relacionadas ao Plano de Ações Articuladas	26
Quadro 2	Sujeitos entrevistados	38
Quadro 3	Critérios de pontuação	137
Quadro 4	Questões pontuais para elaboração do diagnóstico do PAR 2007-2010	138
Quadro 5	Questões pontuais para elaboração do diagnóstico do PAR 2011-2014	140
Quadro 6	Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Gestão Educacional	143
Quadro 7	Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Condições de Trabalho Educacional	146
Quadro 8	Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação	149
Quadro 9	Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Infraestrutura física e Recursos Pedagógicos	151
Quadro 10	Previsão de assistência técnica do MEC prevista no termo de cooperação de Uberlândia –MG	160
Quadro 11	Síntese Dimensão - PAR 2007-2010	170
Quadro 12	Dimensão - PAR 2011-2014	176
Tabela 1	Tabela 1 PIB, PIB <i>per capita</i> , IDS e elementos – 1970-2006	88
Tabela 2	Relação renda familiar e subsídio	97
Tabela 3	Ideb Brasil	187
Tabela 4	Ideb Minas Gerais	187
Tabela 5	Ideb Uberlândia	188

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AJA	Alfabetização de Jovens e Adultos
ANATEL	Agência nacional de Telecomunicações
ANDIFES	Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
APL	Arranjos Produtivos Locais
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício da Prestação Continuada
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEMEPE	Centro Municipal de Estudos e Projetos Julieta Diniz
CE	Conselho Escolar
CEE	Conselho Estadual de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
EAD	Educação a Distância
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudante
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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
GEPAE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional
HCU	Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDI	Índice de Desenvolvimento Infantil
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IPIEXP	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MG	Minas Gerais
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OBEDUC	Observatório da Educação
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento

PAR	Plano de Ações Articuladas
PAS	Programa Alfabetização Solidária
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PBE	Programa Bolsa Escola
PBF	Programa Bolsa-Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEIC	Programa de Extensão Integração UFU/Comunidade
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNBEM	Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio
PNE	Plano Nacional de Educação
PNHU	Programa Nacional da Habitação Urbana
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PP	Projeto Pedagógico
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRÓ-CONSELHO	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PROEXT	Programa de Apoio à Extensão
PROFORTI	Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RN	Rio Grande do Norte

REUNI	Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SEF	Secretaria de Educação Fundamental
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Profissional
SESI	Serviço Social da Indústria
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SUS	Sistema único de saúde
UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 REFORMAS EDUCACIONAIS: A DESCENTRALIZAÇÃO E A REGULAÇÃO COMO MECANISMOS DE GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	41
2.1 As implicações da perspectiva neoliberal nas reformas do Estado	41
2.2 A descentralização como mecanismo de regulação	61
3 A NOVA LÓGICA DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL: EM DESTAQUE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)	84
3.1 Elementos contextuais das políticas públicas sociais.....	84
3.2 Desenvolvimento brasileiro na primeira década do século XXI	88
3.3 Os novos contornos da gestão na educação pública brasileira	104
4 O PAR NO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA-MG.....	128
4.1 O contexto de produção: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	128
4.2 A estrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR)	133
4.3 O município de Uberlândia	157
4.3.1 Uberlândia e suas primeiras aproximações com o PAR.....	160
5 O CONTEXTO DA PRÁTICA E A MATERIALIZAÇÃO DO PAR	169
5.1 O contexto da prática: a operacionalização do PAR	169
5.2 O PAR: a apreensão e a apropriação dos sujeitos locais	179
5.2.1 O contexto da prática: a perspectiva do planejamento educacional	180
5.2.2 O contexto da prática: a perspectiva da gestão educacional.....	192
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
REFERÊNCIAS	216
APÊNDICE A	227
APÊNDICE B	228
APÊNDICE C	229
APÊNDICE D	231
ANEXO A.....	244
ANEXO B	246

1 INTRODUÇÃO

A escritura desse relatório de pesquisa, o dizer das minhas experiências, me remetem a um passado muito distante e a reviver minha própria história. Desse modo, inicio a tecitura desse texto pelo relato descritivo de minhas vivências acadêmicas e profissionais, bem como a articulação dessas com a minha história de vida pessoal. Como dizer sobre nós mesmos, nos mostrarmos ao outro, sermos avaliados, com nossas características, potencialidades e também com as fragilidades de seres inacabados que somos? Com certeza essa não é, de modo algum, uma tarefa fácil.

É, pois, nesse formato que apresento os passos iniciais do meu envolvimento com a educação, traçando de modo objetivo os caminhos que me fizeram desenvolver o trabalho de pesquisa que deu origem à tese de doutoramento, mais adiante apresentada – objetivo este que transcende a dimensão profissional/intelectual, fazendo parte de algo bem mais intrínseco, que se trata de um projeto de vida.

Para começar, iniciarei situando a minha origem e o lugar de onde venho. Sou a terceira filha de uma família de cinco irmãos – quatro mulheres e um homem. Nasci no ano de 1969 na cidade de Ituiutaba-MG. No entanto, quando tinha aproximadamente cinco anos de idade, buscando melhores condições de trabalho e educação para os filhos, minha mãe decidiu mudar-se do referido município. Instalamo-nos em Uberlândia, cidade mineira que na década de 70 do século passado já se apresentava como lugar promissor, com perspectivas de emprego e escola pública para todos.

A história particular de cada um de nós se entrelaça numa história mais envolvente da nossa coletividade. É assim que é importante ressaltar as fontes e as marcas das influências sofridas, das trocas realizadas com outras pessoas ou com as situações culturais. (SEVERINO, 2007, p. 245).

Em Uberlândia realizei os meus estudos, nível fundamental e médio em escolas públicas estaduais¹ e posteriormente o ensino superior na Universidade Federal de Uberlândia. Sendo que, o último ano do ensino fundamental e todo o ensino médio cursei

¹ As quatro séries do ensino fundamental cursei na Escola Estadual Castelo Branco, já as séries finais nas escolas Ângela Teixeira Silva e Escola Estadual Américo Renê Gianetti; o ensino médio nas escolas Estadual de Uberlândia e Ângela Teixeira Silva e o ensino superior e a pós-graduação na Universidade Federal de Uberlândia.

no período noturno, uma vez que naquele tempo já trabalhava para contribuir com o pagamento das despesas da família.

A escola sempre foi, no meu entendimento de criança, uma alternativa (quase única) para transformação da vida difícil que minha família vivia, o que somente mais tarde fui compreender como elemento constituinte da função social da escola, sua possibilidade de ascensão social. Contudo, desde muito cedo me inquietava a forma como alguns educadores atuavam e, sobretudo, o modo como determinavam o cumprimento de normas e regras, que a meu ver contribuía sobremaneira para a segregação e a exclusão dos alunos.

Estudar nas décadas de 70 e 80 do século passado representou vivenciar a escola nos moldes rigorosos do período da ditadura militar e posteriormente no período de tímida redemocratização do Brasil. Os primeiros anos de escolarização, isto é, o primário², representou um espaço-tempo de descobertas e aprendizagens. Fui matriculada somente aos oito anos de idade, cheguei à escola já sabendo o “abc”, ensinado pacientemente pela minha avó materna, que frequentou, segundo ela, meio ano de escola, tempo suficiente para torná-la, uma sábia contadora de “estórias” e como ela mesma se considerava “uma pessoa que não tinha leitura, mas sabia escrever e ler um pouco”.

A escola primária era rígida em meio a um modelo de educação autoritário, entretanto, com muitos professores “bonzinhos”. A única coisa que nos deixava temerosos na época eram os dizeres da Dona Márcia, a professora da 4ª série: *ficuem nessa moleza, brinquem, quero só ver o ano que vêm! Na 5ª série não tem essa vida mansa não. É lição, lição e quando estiverem cansados, tem mais lição. E depois tem a prova, não é provinha não, quero até ver!* As palavras de Dona Márcia, que por vezes, eram carregadas de carinho, ecoavam nas cabecinhas de toda a turma, de aproximadamente sessenta crianças, como se fossem o anúncio de uma outra realidade, não tão boa quanto a vivenciada por nós.

Minha vivência nas séries finais do ensino fundamental, naquele momento denominado de 1º grau, foi marcado por práticas pedagógicas baseadas em uma concepção de ensino e aprendizagem desvinculados da prática social. A avaliação era habitualmente utilizada como forma de punir quem não conseguiu aprender ou ainda quem não se comportava adequadamente. Em diversos momentos sentia que a escola parecia “estranha”, mas naquele tempo, não pude identificar ou mesmo perceber os determinantes dessa problemática. E nestes momentos de estranhamento, em que os conteúdos pareciam

² Ensino primário é atualmente é tratado como séries iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º anos).

desconhecidos e sem significado, eu sempre pensava: *mais tarde isso vai servir, um dia, com certeza, eu vou precisar disso!*

A par dessas informações poderão pensar que eu achava a escola ruim, enganam-se, eu amava a escola; detestava as férias escolares, na minha ansiedade por estar na escola, os períodos de férias me pareciam longos demais. A escola com todas as suas regras, normas e uma avaliação extremamente excludente, ainda assim, representava para mim, espaço de alegria, de interações e aprendizagens. No meu caso especificamente, a escola além de ser o espaço direcionado à aquisição dos conteúdos, isto é, em sendo um local formativo/instrutivo, constituía-se também como ambiente que me possibilitava estabelecer relações de amizade com outras crianças e adolescentes.

O ensino médio ou 2º grau, como era denominado à época, cursei no período noturno, uma vez que já trabalhava durante todo o dia no comércio local. Minha entrada nessa fase escolar foi bastante tensa, pois durante toda a 8ª série ouvimos cotidianamente a fala dos professores e supervisores da escola: *quem não se esforçar ou for fraco não vai passar no exame de seleção para entrar no 2º grau*. Todos nós sabíamos que além do esforço para ser aprovado nas avaliações bimestrais, passaríamos por uma prova para sermos aceitos no 2º grau, e não faltavam relatos de pessoas que haviam sido reprovadas. Essas pessoas ou a maioria, não ficavam sem estudar, entretanto não podiam escolher as ditas melhores escolas. Ficavam naquelas, cuja procura por matrícula era baixa, classificadas como escolas ruins. A dimensão avaliativa, segundo Esteban (2000), se apresentava vinculada à exclusão e ao controle, se caracterizando por sua potencialidade para orientar a certificação, a classificação e a seleção.

Diante desse quadro, na segunda metade dos anos oitenta fui estudar na Escola Estadual de Uberlândia, o Museu como é conhecido até hoje. Quanto ao exame de seleção? Como me candidatei a uma vaga no colegial noturno, por sorte houve pouca concorrência e todos os inscritos puderam fazer a matrícula. O ensino médio foi um período bastante difícil, em razão de mudanças constantes no meu horário de trabalho, que alteravam entre diurno e noturno e também das dificuldades encontradas no contato com disciplinas “novas” no meu percurso escolar, quais sejam: física e química. Acabei também tendo que mudar de escola, me transferi para outra instituição estadual mais próxima da minha casa, onde terminei o ensino médio após três anos.

Outros fatos foram marcantes na constituição dessa pesquisadora, dentre os quais destaco a construção de uma “nova” família. Casei-me aos dezoito anos e aos vinte três era

mãe de duas filhas, hoje, ambas discentes da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Durante os cinco anos seguintes ao nascimento da minha primeira filha, por opção condicionada, dediquei-me somente ao cuidado da minha família.

No início do ano de 1995 fui trabalhar no Hospital de Clínicas da UFU (HCU), onde desenvolvi, ao longo de quase 10 anos de trabalho, atividades associadas às funções administrativas, mas sempre mantendo contato com os pacientes e seus acompanhantes. Ali pude exercer a minha capacidade de ouvir os diversos dilemas apresentados pelos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). Praticava diariamente a escuta sensível ao deparar-me com os problemas de pessoas sofridas e frágeis diante da dor de um parente ou da sua própria.

Foi, pois, concomitante ao trabalho no HCU que realizei alguns cursos de capacitação, momento em que tomei a decisão de retomar os estudos na busca por mudar o rumo da minha vida profissional. Realizei curso preparatório para o vestibular por um semestre e, como o campo da educação sempre me atraiu, escolhi a Pedagogia, fui aprovada e dei início a uma etapa que alteraria significativamente minha trajetória de vida, pessoal e profissional.

A escolha do curso se deu pela afinidade por atividades educativas relacionadas à infância, pois naquele período era mãe de duas crianças com oito e seis anos de idade e, sobretudo, pela possibilidade de ingressar-me na docência, profissão que me despertava imenso interesse.

Assim, trilhei com otimismo os caminhos da graduação, apesar de nos primeiros semestres ter me confrontado com a dificuldade de estabelecer uma articulação entre as disciplinas do curso, acredito que uma das razões para essa ocorrência, deveu-se ao fato de que minha formação básica apresentava várias lacunas em relação a conteúdos reconhecidamente importantes; dentre eles os conhecimentos relativos à Filosofia e à Sociologia. Afirmo que no curso de Pedagogia pude encontrar pessoas primorosas, colegas e professores, que influenciaram diretamente na constituição do que sou hoje.

No segundo ano, ampliaram-se minhas expectativas. Deparei-me com algumas disciplinas que discutiam temas referentes à organização do ensino e da educação brasileira e currículos e programas, as quais me permitiram pensar de outra forma a relação entre a função social da educação escolar e a sociedade. Refletir sobre esse movimento de interlocução escola-sociedade suscitou alguns questionamentos relacionados ao papel desempenhado pela educação, especialmente no que diz respeito à escola como instituição reprodutora da

sociedade vigente e à avaliação como instrumento de inclusão ou exclusão. Concomitantemente participei de algumas oficinas e minicursos que me possibilitaram efetivar os desejos precursores da escolha do curso.

Surgiu, então, no terceiro ano, a oportunidade de trabalhar com a educação de crianças em idade pré-escolar, fato que se tornou o meu primeiro contato estabelecido com a prática pedagógica. Por meio desse estágio, realizado em uma escola de educação infantil da rede particular, com crianças do 2º período, pude participar de um processo de trabalho imensamente gratificante. Essa minha primeira experiência no magistério foi fundamental para que eu pudesse superar a lacuna relativa ao domínio conceitual das disciplinas e a materialização dessas efetivamente, ou seja, foi o reconhecimento da interlocução entre a teoria e prática.

O quarto ano foi muito especial, pois seduzida pelo estágio em uma escola pública do município de Uberlândia, participei ativamente - junto com o grupo de estagiárias e a professora coordenadora do estágio - da elaboração do Projeto Político Pedagógico da Instituição, o que contribuiu para que eu pudesse compreender melhor as diversas dimensões que compõem a instituição escolar.

Assim, nos anos em que cursei Pedagogia na UFU (1999-2002), esse mundo acadêmico significou um momento de rupturas: nova dinâmica, novas posturas, novas exigências, novas responsabilidades – que consegui absorver entre “saltos” e “tropeços”, mas com a tranquilidade e a certeza de que o caminho escolhido se constituiu na opção certa.

Ao concluir a graduação fui aprovada em concurso público, assumindo logo em seguida o cargo de professora de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental na Secretaria Municipal de Educação. Fui trabalhar em uma grande escola na periferia de Uberlândia. Ministrava aulas no 4º ano do ensino fundamental em uma sala de aula, onde a maioria dos 43 alunos encontrava-se em distorção idade/série. Diante das dificuldades enfrentadas e os desafios cotidianos daquela escola, senti a necessidade de prosseguir estudando, pois algumas inquietações que surgiram ao longo da graduação se materializaram no meu dia-a-dia e careciam de melhores explicações.

Nessa perspectiva, o curso de especialização se mostrava como um caminho necessário para a continuidade de minha formação. Matriculei-me no curso Docência na Educação Superior, oferecido pela Faculdade de Educação com início no 1º semestre do ano de 2003. Durante os dezoito meses do curso entre as inúmeras discussões que permearam as aulas, os principais questionamentos relacionavam-se à prática pedagógica dos professores, às

habilidades necessárias ao Pedagogo para o desenvolvimento do trabalho nas instituições escolares e ao papel das avaliações (aprendizagem, institucional e externa) no processo de ensino e aprendizagem.

Foi no curso de especialização que pude ampliar meu olhar acerca das concepções de educação compreendendo a pedagogia como essencial à emancipação dos sujeitos e à implicação das políticas públicas educacionais na luta por uma educação pública ao alcance de todos. O curso originou o trabalho monográfico “Os novos caminhos da avaliação na rede estadual de ensino de Minas Gerais: perspectivas e desdobramentos”. A pesquisa bibliográfica apontou o avanço da educação em Minas Gerais, principalmente no que se referia à garantia de acesso à escola para crianças e adolescentes. Entretanto, ainda havia a necessidade de melhorar substancialmente para a qualidade da educação oferecida aos estudantes mineiros.

Ademais, durante a especialização, em meados do ano de 2004 vinculei-me ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepae). Este reunia professores do ensino superior, da educação básica, pedagogos e estudantes de graduação e pós-graduação. O objetivo do Gepae era o de pesquisar, discutir e debater as questões que se referem à formação de professores e à avaliação educacional em todos os níveis (educação básica e superior) em suas diferentes modalidades (sistêmica, institucional e da aprendizagem). Para tanto, o grupo desenvolvia projetos com o intuito de identificar os limites e possibilidades para a construção de práticas de avaliação formativas em escolas públicas, inseridas em contextos de exclusão social.

Como participante do Gepae destaco meu envolvimento com cursos de formação continuada de educadores, por meio de palestras e minicursos. Ressalto como um desses importantes momentos minha participação nos anos de 2007 e 2009 do Programa de Extensão Integração UFU/Comunidade (Peic), que teve como objetivo propiciar, aos professores da educação básica da rede pública de Uberlândia, espaços de reflexão sobre sua prática, contribuindo para a formação e compreensão dos fundamentos e práticas da avaliação educacional como instrumento dinâmico no processo de construção e socialização dos conhecimentos, seja na esfera individual ou coletiva.

Desde a graduação, tinha convicção de cursar o Mestrado em Educação. As temáticas pretendidas relacionavam-se, inicialmente, à gestão educacional e às políticas públicas de formação mas, mediante às tensões desencadeadas no contexto de trabalho com relação à construção de minha identidade profissional, a questão relacionada à formação de professores despertou em mim maior interesse. Em vista de concretizar esse objetivo, em 2007 ingressei

como aluna especial no curso de Mestrado em Educação da UFU com a proposta de investigar a constituição dos saberes das professoras da educação infantil, nível de ensino em que atuava como professora naquele momento.

Nessa perspectiva, emergiu uma segunda questão que redirecionou meu caminho investigativo, consolidado em 2007 ao ser aprovada como aluna regular do Mestrado. Em que medida as práticas lúdicas concretizadas no cotidiano escolar poderiam contribuir para o processo de constituição dos sujeitos? Assim, pesquisei aspectos da constituição identitária de uma turma de crianças da educação infantil, constituição essa que se configurou como resultado das interações estabelecidas pelas crianças com os colegas e, com a professora, sobretudo, por meio dos embates, dos conflitos, dos movimentos, das aprendizagens, das conversas, das transgressões e das criações ocorridas diariamente no cotidiano da escola.

O Mestrado em educação me proporcionou um significativo amadurecimento intelectual e profissional. Com a pesquisa compreendi não somente os elementos que compõem o ser professor, mas também que os profissionais da escola se estabelecem em torno de aspectos pedagógicos, conceituais, pessoais, sócio-políticos e organizacionais. Aliada a essas constatações, a investigação evidenciou alguns obstáculos à realização de uma educação comprometida com o pleno desenvolvimento dos educandos, quais sejam: problemas relativos às condições materiais, dificuldades em relação à dimensão avaliativa e dificuldades de efetivação das políticas públicas educacionais.

Ainda durante a realização do Mestrado, no segundo semestre de 2008 fui aprovada em concurso público para o cargo de Pedagoga na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), onde desenvolvi atividades como coordenadora de cursos/eventos de capacitação oferecido aos servidores técnico-administrativos da UFU. Concomitante ao trabalho na Universidade atuava como docente em cursos de especialização em instituições privadas, ministrando disciplinas compatíveis com a minha formação e área de atuação.

Contudo, o desejo pelo exercício da docência se fazia fortemente presente. Assim, no transcorrer do curso de Doutorado, fui aprovada em concurso público para professora do ensino básico técnico e tecnológico, do Instituto Federal Goiano-Campus Morrinhos, instituição onde atuo como docente do curso de licenciatura em Pedagogia.

Mediante esses elementos apresentados sobre minhas vivências pessoais, profissionais e acadêmicas - que se mesclam constituindo uma trajetória singular - e, considerando a influência das políticas públicas no cotidiano das escolas, é que me propus a compreender e analisar o processo de organização e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR)

em suas duas etapas: 2007/2010 e 2011/2014, identificando os efeitos de suas ações na melhoria da qualidade no desenvolvimento do ensino ofertado no município de Uberlândia-MG.

Portanto, essa Tese de Doutorado surgiu a partir dessa vivência como sujeito em construção, de participação em estudos e discussões realizados no Gepae, da participação como formadora em projetos desenvolvidos em parceria com a Universidade Federal de Uberlândia e, especialmente, das experiências como docente na educação básica e ensino superior.

Além disso, estudos realizados em uma pesquisa que desenvolvemos no mestrado, referente às práticas educativas e atividades lúdicas no cotidiano de uma instituição de educação infantil, foi também um importante elemento que nos impulsionou a realizar esse trabalho de Doutorado. Durante o movimento de investigação no mestrado, na busca por encontrar explicações para os fatos e situações que envolviam o problema de estudo, nos aproximamos de vários documentos e das diferentes legislações que tratavam da implementação de políticas públicas voltadas para a educação básica, dentre eles o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esses ordenamentos legais são unânimes em afirmar a necessária garantia da indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade na educação escolar nesse início do século XXI.

A problemática a que se refere a presente pesquisa focaliza a temática políticas públicas educacionais, abrangendo a educação básica. Para essa análise utilizaremos como referência o Plano de Ações Articuladas (PAR), com vistas a compreender como ocorre a materialização dessa política e suas implicações na gestão da educação pública no município de Uberlândia-MG. Buscaremos identificar as mediações que interferem no processo de materialização de tal política. Como problemática de investigação, formulamos o seguinte questionamento: em que medida a implementação do PAR interfere na gestão da educação pública municipal em Uberlândia-MG?

Para auxiliar-nos na análise do problema proposto, algumas questões nortearam o processo de investigação:

- Quais as condições objetivas de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Uberlândia?
- A partir dos indicadores estabelecidos no PAR, como o município se organizou para atender tais exigências e contribuir para a melhoria da qualidade social da educação escolar no município de Uberlândia-MG?

- Que significados tem o PAR para os gestores da educação de Uberlândia-MG?

Investigar as implicações do PAR na rede de ensino público de Uberlândia-MG, tendo a gestão educacional como eixo central desse estudo, pode ser considerado relevante socialmente haja vista que no atual contexto, analisar e avaliar as políticas públicas para a educação se faz importante na medida em que a sociedade civil organizada e as próprias instituições governamentais estão cada vez mais sendo “chamadas” a se responsabilizarem por uma maior eficácia e eficiência na gestão dos recursos públicos e, consequentemente, na obtenção de melhores resultados na efetivação das ações e programas implementados.

Nesse sentido, o Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma proposta que se apresenta como instrumento de gestão e planejamento no âmbito nacional. No que diz respeito às políticas públicas educacionais, o PAR faz parte das diversas iniciativas do Governo Federal no intuito de garantir melhor qualidade do ensino-aprendizagem na educação brasileira e a efetiva garantia da cidadania e igualdade de oportunidades na sociedade. Para tanto, as ações do PAR são construídas a partir de um diagnóstico da realidade específica de cada município, com definições operacionais e parceria entre os municípios, entes federados, distrito federal e, também, esfera federal.

A necessidade de produção de políticas públicas comprometidas com o desenvolvimento econômico e social do Brasil desencadeou inúmeras ações do governo Lula, no período de 2003 a 2010. Uma das principais políticas foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Lançado em janeiro de 2007, o PAC é um programa do Governo Federal que incorpora um conjunto de políticas econômicas planejadas para os quatro anos seguintes, e que objetiva acelerar o crescimento econômico do Brasil.

Diante dos objetivos delimitados pelo PAC os vários ministérios apresentaram projetos comprometidos com ações concretas para a execução do referido programa. Em se tratando do Ministério da Educação, este lançou, em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. Esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social,

única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade. (HADDAD, 2007, p. 5).

Associado ao PDE foi gestado o Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O Plano de Metas destaca ações com abrangência na área de atuação do Ministério da Educação (MEC), incorporando os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura. O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação trata do estabelecimento de 28 metas para a melhoria na qualidade da educação brasileira; do estabelecimento do Ideb; do termo de adesão voluntária dos municípios, estados e distrito federal ao Compromisso; e por fim, versa sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) como requisito para recebimento da assistência técnica e financeira dos entes participantes do Compromisso.

No âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foram delimitados critérios e procedimentos para a assistência técnica e financeira do MEC a projetos e ações educacionais. Para tanto, a formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR) configura-se uma das exigências que integram a adesão dos municípios ao Plano de Metas e para iniciar as ações, sendo que o governo definiu como prioritários os municípios com baixo índice no Ideb.

Ao empreendermos os estudos iniciais sobre a temática, nos empenhamos em mapear os trabalhos de pesquisa (Mestrado e Doutorado) que abordavam de forma direta o tema em questão, isto é, investigações cujo objeto central consistia no PAR. Quais sejam:

Quadro 1 - Pesquisas realizadas relacionadas ao Plano de Ações Articuladas – PAR

Autor	Título	Ano	Nível
Souza, Márcia Helena de Moraes.	O Plano de Ações Articuladas - PAR - das redes municipais de ensino de Mato Grosso.	2010	Mestrado
Silva, Lucivan Augusto da.	O Plano de Ações Articuladas - PAR: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso.	2010	Mestrado
Mendonça, Daelcio Ferreira Campos.	O Plano de Ações Articuladas como suporte a dimensão pedagógica da gestão da educação municipal.	2010	Mestrado
Amorin, Milene Dias.	A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas.	2011	Mestrado
Santana, Luciana Teofilo.	O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise.	2011	Mestrado
Mafassoli, Andreia	Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da	2011	Mestrado

Autor	Título	Ano	Nível
da Silva.	implementação no município de Gravataí/RS.		
Antunes, Vera de Fatima Paula.	A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (par) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010).	2012	Mestrado
Alves, Suely Bahia.	A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas.	2012	Mestrado
Soares, Gracielle Gomes.	A política do nome próprio no PAR/MT.	2012	Mestrado
Martins, Áurea Peniche.	O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA).	2012	Mestrado
Lázari, Eliane de Siqueira Medeiros.	Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).	2012	Mestrado
Caldas, Carmen Ligia	. Plano de Ações Articuladas na rede municipal de ensino de Campo Grande, MS: o processo de implantação dos conselhos escolares (2007-2010).	2013	Mestrado
Bartholomei, Maria Elisa Ennes.	Provimento do cargo de diretores escolares, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (2007-2010).	2013	Mestrado
Nascimento, Maria Edinalva do.	O papel do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande/MS no processo de elaboração e implantação do Plano de Ações Articuladas - PAR (2007 – 2010).	2013	Mestrado
Silva, Eliezer Santos da.	Plano de Ações Articuladas (PAR): a atuação dos comitês locais do compromisso como espaço de mobilização social pela educação, no território do Vale do Jiquiriçá/Bahia.	2013	Mestrado
Cardoso, Jose Carlos Martins.	Plano de Ação articulada (PAR): política sistêmica do PDE – o município de Portel no Arquipélago de Marajó.	2013	Mestrado
Arruda, Cleciana Alves de	Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela União? Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste Pernambucano.	2013	Mestrado
Diniz, Maria Auriana Pinto.	A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal?	2013	Mestrado
Soares, Amanda Mendes.	O Plano de Ações Articuladas: um olhar sobre a autonomia municipal.	2014	Mestrado
Oliveira, Elisângela dos Santos de.	O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de organização do sistema nacional de educação: estudo	2014	Mestrado

Autor	Título	Ano	Nível
	de caso dos municípios de Cariacica e de Vitória/ES.		
Costa, Vanessa do Socorro Silva da.	A implantação do Plano de Ações Articuladas em São Sebastião da Boa Vista – PA: ações concretas ou pressupostos para o regime de colaboração?	2014	Mestrado
Souza, Vanilda Aparecida de.	A educação inclusiva e especial no Plano de Ações Articuladas (PAR): reflexos na educação inclusiva e especial no município de Uberlândia.	2014	Mestrado
Pires, Carolina Stefanello.	A formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas de municípios sul-mato-grossenses.	2015	Mestrado
Santos, Fabiana Rodrigues dos.	Valorização docente em municípios de Mato Grosso do Sul: análise a partir do plano de ações articuladas (PAR).	2015	Mestrado
Moura, Danielle Marques de Paula.	As concepções de gestão difundidas por meio do planejamento educacional promovido pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) na rede municipal de Natal, no período de 2007 a 2011.	2015	Mestrado
Rocha, Ezineyde Cavalcanti de Vasconcelos.	Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Pernambuco.	2015	Mestrado
Viana, Vanusa Ruas Freire.	Concepções e discurso em torno da gestão educacional no Plano de Ações Articuladas – PAR no município de Belo Campo/BA. 2015.	2015	Mestrado
Queiroz, Darluce Andrade de.	O Plano de Ações Articuladas - PAR: a experiência de gestão do município de Canavieiras – BA.	2015	Mestrado
Machado, Gilson Batista.	Comitê local do compromisso todos pela educação: mobilização e participação no município de Uberlândia.	2015	Mestrado
Cezar, Maria Aparecida Rodrigues da Silva.	O Plano de Ações Articuladas no processo de definição e execução de políticas educacionais no âmbito do município: um estudo de caso em Serrinha/BA.	2015	Mestrado
Sousa, Raimundo.	O Plano de Ações Articuladas e a gestão educacional do município de Altamira-Pará.	2015	Mestrado
Lima, Edinalvo Raimundo de.	A formação de professores no Plano de Ações Articuladas-PAR: a materialização das ações na rede municipal de ensino de Bataguassu-MS.	2015	Mestrado
Cruz, Gersonita Paulino de Sousa.	Plano de Ações Articuladas. Avaliação da aprendizagem. Políticas Públicas Educacionais.	2015	Mestrado
Souza, Aisllan Augusto de.	Efeitos do PAR na configuração da gestão do sistema educacional de um município da região da Campanha do RS: análise dos modos de regulação.	2015	Mestrado
Valadão, Adriana.	O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul'	2015	Mestrado
Voss, Dulce Mari da Silva.	Os movimentos de recontextualização da política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano	2012	Doutorado

Autor	Título	Ano	Nível
	de Ações Articuladas (PAR) e seus efeitos: um estudo de caso no município de Pinheiro Machado (RS).		
Corrêa, Nesdete Mesquita.	Salas de recursos multifuncionais e Plano de Ações Articuladas em Campo Grande - MS: análise dos indicadores.	2012	Doutorado
Marchand, Patrícia Souza.	Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no ES: uma regulação entre união e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas.	2012	Doutorado
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).	2013	Doutorado
Barleta, Ilma de Andrade.	A gestão educacional no Plano de Ações Articuladas do município de Macapá-AP: concepções e desafios.	2015	Doutorado
Silva, Rute Regis de Oliveira da.	O PAR do município de Natal: o regime de colaboração e a gestão educacional.	2015	Doutorado
Souza, Marcia Helena de Moraes.	Da adesão à assinatura, a política do nome próprio no Plano de Ações Articuladas - PAR - em Mato Grosso.	2015	Doutorado

Fonte: Banco de Teses e dissertações - Plataforma Capes - Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>.

O nosso interesse por abordar a gestão educacional ocorreu pela pertinência, relevância social e política com que esse tema tem sido abordado nas discussões e debates relacionados à qualidade social da educação e também por considerá-los como elementos de extrema importância na análise das metas propostas no PAR e das práticas desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação do município Uberlândia-MG, haja vista, o comprometimento desta em perseguir a melhoria da qualidade da educação.

Assim sendo, temos como pressuposto para essa investigação que o PAR direciona e influencia a gestão do município em um contexto de relações diretas entre instância federal (global) e a local.

Desse modo, essa investigação nos possibilitará compreender e interpretar os mecanismos e processos de apropriação e de resistência dos envolvidos no processo de materialização dessa política pública educacional. Pesquisar políticas públicas educacionais implica necessariamente situá-las nos movimentos históricos, sociais e políticos, dos quais derivam as categorias basilares para a implementação de tais políticas. Nessa perspectiva elegemos como nossos objetivos:

Objetivo geral:

- O objetivo geral dessa pesquisa consiste em compreender e analisar o processo de implementação e execução do Plano de Ações Articuladas (PAR) no período de 2007 a 2014, identificando seus efeitos na gestão educacional no município de Uberlândia-MG.

Objetivos específicos:

- Compreender os fundamentos e a configuração das reformas educacionais empreendidas no Estado e suas consequências a partir de uma estrutura organizacional pautada nos novos mecanismos de regulação na gestão da educação brasileira;
- Analisar o Plano de desenvolvimento da educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como instrumentos de planejamento educacional, suas concepções e princípios a partir dos novos contornos de gestão das políticas públicas educacionais;
- Caracterizar o PAR do município de Uberlândia para identificar as principais ações propostas pelo município para melhoria da qualidade do ensino ofertado;
- Apreender as perspectivas, impasses e potencialidades subjacentes ao PAR, a partir da releitura e reorganização dessa política pelos diferentes sujeitos envolvidos no movimento de organização e gestão da educação no município, identificando os efeitos locais de sua materialização, tendo em vista a interlocução com os indicadores de qualidade previstos no PAR.

Julgamos importante destacar que o objeto de estudo dessa pesquisa, temática de minha inserção no processo de doutorado, fortaleceu-se ainda mais, em termos de consolidação dos objetivos propostos, em razão da minha integração no primeiro ano do curso à pesquisa intitulada: “Avaliação do Plano de Ações Articuladas – PAR: um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2011)”. Tal pesquisa desenvolvida pelo Observatório de Educação (Obeduc/Capes) envolve a Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade Federal de Uberlândia (UFU). A partir do momento em que passei a fazer parte da equipe de pesquisadores da UFU pude participar ativamente de várias reuniões técnicas e debates realizados em Belém (PA), Natal (RN) e também Uberlândia (MG), nos quais foram

empreendidas discussões acerca do PAR dos diversos municípios escolhidos como amostras para a investigação, dentre eles dados referentes à Uberlândia.

O desenvolvimento de uma pesquisa, assim como a construção de um caminho a ser trilhado, nos impele à tomada de decisão, a escolhas, nas quais estão imbuídos o objetivo de compreensão do objeto de estudo, nossos pressupostos teóricos e concepção de mundo. Ao considerarmos a importância da implementação do PAR como política pública educacional, atentamo-nos para possíveis interferências que tal política poderá imprimir na educação municipal de Uberlândia-MG. Isto é, compreendemos a instância local de implementação, no caso os municípios como espaço de transformação e possivelmente de reinterpretação da proposta inicial dos formuladores de tal política.

A partir do problema de pesquisa que formulamos e também das nossas opções teóricas, é que nos encaminhamos para a composição do processo metodológico da investigação. A escolha da modalidade de pesquisa é uma decisão dependente de múltiplos aspectos, “[...] a escolha qualitativa ou quantitativa é primariamente uma decisão sobre a geração de dados e os métodos de análise, e só secundariamente uma escolha sobre o delineamento da pesquisa ou de interesses de conhecimento”. (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2010, p. 20).

A investigação privilegiou a abordagem qualitativa de pesquisa educacional, subsidiada pelas considerações de Lüdke e André (1986), pois acreditamos que essa modalidade de pesquisa possibilita uma visão ampla do objeto estudado e seu envolvimento com a realidade social, política, econômica e cultural, haja vista que “[...] se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma completa e contextualizada”. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18).

Nesse sentido, o olhar qualitativo não se resume aos aspectos superficiais e limitados, permite considerar e respeitar a subjetividade dos sujeitos da pesquisa.

A abordagem da investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo. (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 49).

De tal modo, a abordagem qualitativa se apresentou como perspectiva indicada para o nosso estudo tendo em vista que os indivíduos constituem o seu agir de acordo com seus valores, crenças, posicionamentos políticos e, conseqüentemente, compreender os

significados de suas ações, implica em enxergar para além daquilo que se apresenta como óbvio e aparente. A pesquisa qualitativa, de acordo com Bauer, Gaskell e Allum (2010), defende que é necessário compreender as interpretações que os atores sociais possuem do mundo, pois são estes que motivam o comportamento que cria o mundo social.

De acordo com Bogdan e Biklen (1994) a investigação qualitativa possui cinco características que a constituem. São elas: 1) na investigação qualitativa a fonte direta dos dados é o ambiente natural e o investigador o instrumento principal; 2) a investigação qualitativa é descritiva; 3) os investigadores qualitativos focalizam o processo e não somente os resultados ou produtos; 4) os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva; 5) o significado é de suma importância na abordagem qualitativa.

Nossa opção pela pesquisa qualitativa ocorreu também em razão do caráter construtivo-interpretativo dessa modalidade de pesquisa, cujos princípios metodológicos reflexivos nos proporcionaram condições para dialogar com a realidade complexa que é a escola e articular a dimensão prática e teórica de nosso estudo. Segundo Chizzotti (2003, p. 79):

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objeto e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações.

Na medida em que adentramos ao campo e cenário da pesquisa, fomos construindo, a partir do diálogo com os sujeitos, com os princípios e questões teóricas, o nosso *corpus*, que nos permitiu explicar a questão problema apresentada inicialmente, bem como atender ao nosso objetivo com a investigação.

[...] a investigação da ação empírica exige a) a observação sistemática dos acontecimentos; inferir os sentidos desses acontecimentos das (auto) observações dos atores e dos espectadores b) técnicas de entrevista; e a interpretação dos vestígios materiais que foram deixados pelos atores e espectadores exige c) **uma análise sistemática**. (BAUER; GASKEL; ALLUM, 2010. grifos nossos).

Para a efetivação deste processo, tornou-se necessário um referencial teórico que apontasse para as possibilidades de interpretação das políticas educacionais e sua inter-relação com o PAR, com vistas à compreensão das diversas possibilidades de constituição de um planejamento para as ações educativas no âmbito da educação empreendida pelo município de Uberlândia-MG.

Compreendemos, assim como Mainardes, Ferreira e Tello (2011), embasados nos preceitos de Stephen Ball, (1994) que as políticas públicas devem ser apreendidas como processo e produto que abarcam as articulações entre textos e processos, negociações no âmbito do Estado, bem como valores e ideologias, poder e contestação que estão para além das determinações governamentais.

A despeito dessa consideração, essa vertente pretende superar modelos lineares de análises, as quais entendem as etapas do processo de formulação de políticas como: agenda, formulação, implementação, avaliação e reajuste. Enfatizamos que esse referencial parte do princípio de que o processo de implementação de uma política pública é complexo e envolve diferentes contextos, quais sejam: o Estado, contextos econômicos, políticos, sociais, as instâncias legislativas e as escolas, no caso das políticas educacionais. Mainardes (2006, p. 48) ao referir-se à perspectiva de Ball (1994) assevera que,

[...] a abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais [...] essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formação inicial até sua implementação no contexto da prática e seus efeitos.

Tomando como fundamento tal perspectiva, Ball (1994) propõe que as políticas educacionais sejam analisadas como texto e discurso. Para tanto,

[...] entende as políticas como representações codificadas de maneiras complexas. Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas [...]. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas, e apenas algumas vozes são ouvidas. [...] a política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o direito de distribuir “vozes”. (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

Nesse sentido, Ball (1994) reconhece as recontextualizações como parte do processo de circulação dos textos, em que há articulação de múltiplos contextos, identificando assim, relações entre processos de produção, reinterpretação, resistência e mudança nas diversas esferas de produção de políticas.

Ball (1994) propôs a abordagem do ciclo de políticas, enfoque sob o qual embasamos metodologicamente essa investigação que ressalta a natureza complexa e controversa da política educacional, destacando os processos micropolíticos e a ação dos sujeitos que estão envolvidos com as políticas no nível local e indica a necessidade de articulação dos processos macro e micro na análise de políticas educacionais. O processo de formulação de políticas públicas é descrito como um ciclo contínuo, em meio a um movimento de formulação e recriação e é composto por três diferentes ciclos: 1) contexto de influência (estratégia/ação política); 2) contexto de produção de texto ; 3) Contexto da prática (efeitos e resultados). Tais contextos estão inter-relacionados e não consistem em fases lineares. Diante disso, conforme Mainardes (2006), cada um dos contextos delimitam arenas, lugares e grupos de interesse em face de embates e disputas.

O contexto de influência é reconhecido como aquele em que os discursos são construídos, é território originário das políticas, ou seja, é nesse contexto que são pensados os conceitos e ideologias com vistas à hegemonia de um discurso próprio que objetiva legitimar uma determinada intervenção. No caso específico da educação, é espaço em que se localizam os grupos de interesses que ao passo que influenciam, são influenciados, no intuito de pleitear a definição das finalidades sociais da educação. Há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência. São também estabelecidas as bases que orientam as políticas, continuamente permeadas por disputas de projetos que englobam partidos políticos, arena governamental e grupos privados. Desse modo, ainda de acordo com Mainardes (2006), relaciona-se às intencionalidades do Estado de "implementar" políticas, mas também intentos das autoridades locais e outras arenas onde as políticas surgem.

O contexto de produção associa-se aos textos políticos, os quais podem tomar várias formas: textos legais oficiais, textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, dentre outros. Marcados por limitações e possibilidades, concebidos como representação da política, os textos, nesse sentido, precisam ser lidos e considerados em relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Sendo representações, são textos codificados e decodificados em meio a lutas, negociações, acordos e alianças. Estes são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes cenários

da produção de textos competem para controlar as representações da política. Portanto, os textos podem ser lidos de modo diverso de acordo com as demandas do contexto da prática.

O contexto da prática, onde a política como texto pode ser reinterpretada e recriada, é presumidamente o espaço ao qual a política se refere e foi destinada. Os textos políticos no contexto da prática produzem efeitos que podem representar várias interpretações e transformações significativas na política como discurso, haja vista que são recriados a cada leitura. Assim, “as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem ‘recriadas’ ” . (MAINARDES, 2006, p. 53).

Como pôde-se observar, os três contextos definidos por Ball (1994) são abarcados em sua complementaridade para compreender a política como texto e a política como discurso . Mainardes (2006) assevera que esse discurso da política insere-se no significado dado às palavras e por quem, como o pensamento é construído para legitimar a política em exercício. Significativamente, em relação aos textos produzidos inicialmente, seus autores perdem o controle sobre os mesmos, pois, ao ler, o leitor pode interpretar de diferentes modos, podendo rejeitar parte dele, selecionar e até mesmo ignorar certos aspectos, tendo em vista que as diversas leituras são balizadas por relações de poder que não são necessariamente fixas.

Não obstante, a adesão a uma determinada política pública não significa que esta obrigatoriamente resultará em ações efetivas. Vale ressaltar que há um conjunto de elementos necessários a esse movimento, que são os atores, as ações concretas e os recursos para que a ação seja concretizada, passando pela formulação (às vezes formulações em processo), decisão, implementação e avaliação dos resultados. Portanto,

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto. (RUA, 1997, p.13).

Mainardes (2006), ao empreender análise sobre a perspectiva do ciclo de políticas, evidencia que Ball (1994) considera que o processo de análise de políticas públicas, no campo da macropolítica está circunscrito à função do Estado, no que diz respeito às

políticas educacionais, em nível global e local. Já a esfera micropolítica, refere-se a como os profissionais, na prática, reinterpretam e reformulam o discurso da política na prática. Portanto, cenário em que é possível verificarmos processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

Na concepção de Ball (1994) descrita por Mainardes (2006), a análise de políticas exige uma compreensão global e local, tendo em vista que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, reconhecendo necessariamente macro e micro influências, nas relações de mudança entre eles e nas suas interpenetrações. Sob esse viés Ball (1994) assegura que as políticas estão permeadas de intencionalidade e que ao serem implantadas incidem em alterações em razão das relações de poder global e local. Neste sentido, a metodologia de análise empreendida pelo ciclo de políticas representou, nessa pesquisa, a possibilidade de refletir sobre o texto político como uma representação política que originará novos textos que serão reescritos no contexto da prática.

Concretamente, focalizamos nosso olhar no contexto da produção do texto e no contexto da prática, não desconsiderando as influências que circulam e imprimem à Secretaria Municipal de Educação do município de Uberlândia ações no contexto de produção do PAR e no contexto da própria prática. Compreendemos que essa política para ser materializada exige a articulação de uma cadeia cooperativa entre os entes federados e os atores que os constituem.

Para elegermos o município de Uberlândia, situado na da região do Triângulo Mineiro – MG, para compor o nosso cenário de investigação, utilizamos os critérios que se seguem: 1) quantitativo populacional - número superior a 100.000 habitantes; 2) um município que está com governo de alternância e que tenha assinado o termo de adesão ao PAR.

Coerente com a perspectiva qualitativa e com as questões orientadoras da investigação, utilizamos as fontes documentais a fim de complementar a obtenção dos dados, os quais, de acordo com Lüdke e André (1986) sinalizaram novos aspectos da realidade pesquisada. Portanto, procedemos à leitura e análise do Diagnóstico apresentado quando da adesão ao PAR. Sobre tudo a partir da análise documental identificamos informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse, pois os documentos constituíram-se uma fonte estável, tomando-se cuidado com a subjetividade ao fazer tal investigação.

Diante disso, utilizamos as fontes documentais (leis, decretos) que nortearam a materialização e o acompanhamento do PAR, atentando para os aspectos contextuais e temporais do período compreendido entre 2007 e 2014 (versão 1 e 2 do PAR), o que implicou identificar os mecanismos de acompanhamento das ações desenvolvidas pelo município de Uberlândia, tendo em vista a interlocução com os indicadores de qualidade previstos no PAR. Por conseguinte, desvelar os aportes discursivos voltados para a reprodução e/ou transformação na dinâmica que envolve o planejamento e a gestão em face à implementação da referida política pública educacional.

Procedemos à análise documental seguindo as orientações de Cellard (2008), compreendendo esse processo de trabalho a partir de dois momentos distintos: o primeiro, contemplou a avaliação inicial dos documentos, evidenciando o contexto; a autoria; a autenticidade e confiabilidade; a natureza do texto/suporte; conceitos chave e lógica interna.

Analizou-se o Plano de Desenvolvimento da Educação, instituído pelo decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007, que cria oficialmente o Ideb como indicador da qualidade da educação; o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; o Instrumento Diagnóstico PAR municipal 2011-2014; o Guia prático de ações para municípios (2011-2014); orientações para elaboração do PAR dos municípios (2011-2014); o Plano de Ações Articuladas do município de Uberlândia-MG versões 2007-2010 e 2011-2014. Tais documentos consolidam-se como parte do processo de implementação de políticas públicas educacionais empreendidas pelo Ministério da Educação (MEC) sob forma de ação estratégica para o desenvolvimento da educação no Brasil. Posteriormente, em um segundo momento, procedemos ao trabalho de análise dos dados coletados, onde a problemática da pesquisa foi tratada à luz do aporte teórico escolhido.

Na busca por atingir os objetivos propostos para essa pesquisa e a fim buscarmos informações relacionadas à execução do PAR do município, utilizamos também como instrumento de construção de dados, a entrevista. Realizamos entrevistas com representantes do comitê local, e com os técnicos da Secretaria Municipal de Educação, responsáveis pela implementação do PAR no município em suas duas etapas. Os sujeitos entrevistados atuaram também com as questões diretamente relacionadas à materialização das ações do PAR em Uberlândia-MG.

Vale mencionar que nossa proposta inicial seria realizar as entrevistas com nove sujeitos, isto é, quatro deles com atuação no PAR-2007-2010 e outros quatro no PAR 2011-2014, além da atual secretária municipal de educação. Contudo, ao localizarmos os

participantes da equipe local, responsável pela execução do PAR e do comitê de acompanhamento do PAR deparamo-nos com uma situação que de certo modo nos surpreendeu e reduziu nossas possibilidades com relação às entrevistas. No afã de buscar superar esse obstáculo fizemos contato com onze participantes que figuravam nas portarias de nomeação do município dos quais, cinco deles afirmavam não se lembrarem do processo de implementação no ano de 2007, justificando a pouca participação em termos frequência às reuniões, em razão de outras atividades realizadas no período. Ainda com relação aos sujeitos, a secretaria de educação recusou-se a participar com a alegação que a técnica responsável pelo acompanhamento do PAR teria melhores condições de colaborar com a pesquisa, porém, indicou e viabilizou o contato com a mesma.

Quadro 2 – Sujeitos entrevistados

Cargo ocupado no período de participação	Comissão que participava	Participação	Segmento representado
1. Técnico-administrativa da Secretaria (servidora de carreira)	Equipe técnica local e Comitê de acompanhamento do Plano de Metas	2007-2010 2011-2014	SME
2. Inspetora (servidora de carreira)	Equipe técnica local	2007-2010	CME
3. Professor (servidor de carreira)	Equipe técnica local e Comitê de acompanhamento do Plano de Metas	2007-2010 2011-2014	FUNDEB
4. Assessora Administrativa (cargo comissionado)	Equipe técnica local e Comitê de acompanhamento do Plano de Metas	2011-2014	SME
5. Técnico-administrativa da secretaria Municipal de Educação (servidor de carreira)	Equipe técnica local	2011-2014	SME

Fonte: Elaborado pela autora.

Nessa perspectiva, procuramos, por intermédio das entrevistas, motivar os sujeitos a expressarem realidades, sentimentos e cumplicidades com relação ao nosso objeto de estudo. Desde o início do trabalho deixamos claros os objetivos da pesquisa, a destinação das informações, bem como o estabelecimento de um “contrato” prévio no que se refere ao anonimato das pessoas e lugares investigados.

É, pois nessa perspectiva que empreendemos esforços em investigarmos o movimento produzido no interior de uma política pública educacional implementado no município, locus privilegiado para construção de potencialidades, por intermédio da produção de relações sociais e ações transformadoras, mediante conscientização dos direitos sociais e práticas educativas de caráter mediador, trazendo em seu bojo os elementos de produção e/ou superação das contradições.

Na seção 1 é realizado um percurso introdutório da pesquisa com destaque para o problema de investigação, os objetivos elencados e o caminho teórico-metodológico utilizado, explicitando a metodologia do ciclo de políticas. Para tanto, colocamos em evidência a trajetória acadêmico-profissional da pesquisadora, justificando o nosso interesse pelo objeto de investigação.

Na seção 2 nos propusemos a compreender como se articulam as categorias de análise *a priori*: reforma educativa, descentralização e regulação. Para tanto, buscamos compreender o contexto de transformações das políticas públicas sociais, dentre elas a educação pública. Desse modo, embasados em diversos autores, discutimos alguns conceitos que balizam a política pública a ser analisada, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Na seção 3 atentamo-nos para os aspectos inerentes ao processo de desenvolvimento econômico e social no Brasil, sob o viés desenvolvimentista e sua interlocução com a conformação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), identificando as concepções que permeiam este programa.

Na seção 4 abordamos inicialmente a caracterização e a estrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR) compreendendo os aspectos gerais de sua constituição como política pública. Em seguida foram realizados a descrição e o mapeamento acerca de sua materialização no município de Uberlândia-MG.

Na seção 5 realizamos a descrição do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Uberlândia, focalizando a compreensão dos sujeitos locais envolvidos em sua implementação. Para tanto, analisaremos a articulação entre o contexto de produção e o contexto da prática, a partir das categorias de análise planejamento, regulação, descentralização e relações federativas.

Na seção 6 apresentamos os resultados dessa investigação, os quais evidenciam o desenvolvimento no âmbito da implementação do PAR de aspectos inerentes aos processos de descentralização. De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação são preconizadas a participação e autonomia

dos municípios diante das determinações da União. Contudo, a materialização do PAR retrata a forte indução do Estado na condução da operacionalização do mesmo, o que acabou por inibir um processo com possibilidade de negociação compartilhada entre a esfera local e o governo federal, imprimindo um movimento de centralização na definição de objetivos definidos anteriormente pela união e descentralização de execução, ou seja, a União coordena em nível central, mas mantém o controle dos processos decisórios.

Os sujeitos locais envolvidos na implementação e acompanhamento do PAR revelam as percepções sobre tal política, tendo em vista a complexidade que abarca as relações de assistência técnica e financeira do MEC, apregoadas pelo pacto federativo. Desta feita, emergem a partir da análise documental e das reflexões oriundas dos dizeres dos entrevistados, as categorias de análise *a posteriori* a saber: gestão sob o viés gerencialista; planejamento com características do planejamento estratégico; descentralização a partir do reconhecimento do município como *lócus* de aplicação com o reconhecimento das especificidades locais por meio do diagnóstico; regulação com destaque para o controle do poder central. Tais categorias são constituídas no movimento de reformas administrativas empreendidas pelo Estado brasileiro.

2 REFORMAS EDUCACIONAIS: A DESCENTRALIZAÇÃO E A REGULAÇÃO COMO MECANISMOS DE GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Esta seção procura tecer uma discussão sobre os fundamentos e a configuração das reformas educacionais empreendidas no Brasil e suas implicações a partir de uma estrutura organizacional pautada nos novos mecanismos de regulação e gestão do sistema educacional no Brasil. Nesse sentido, o exercício nesse momento será empreender um trabalho de problematização de mudanças nas políticas públicas educacionais desenvolvidas nos anos de 1990 a 2014, compreendendo o movimento de reformas, descentralização e regulação, tendo em vista os processos de decisão e execução de ações nos âmbito da união e entes federados.

Refletir sobre as políticas públicas educacionais alude à compreensão do desenho da reconfiguração do Estado e das ações empreendidas no sentido de fortalecer os mecanismos de controle social local (municípios) com a participação significativa da sociedade civil. É, pois, nessa perspectiva que trataremos de analisar os elementos destacados.

2.1 As implicações da perspectiva neoliberal nas reformas do Estado

Höfling (2001), ao discorrer sobre processos de avaliação de políticas públicas sociais, compreendidas como ações associadas à educação, saúde, segurança, habitação, previdência, entre outras, defende a posição de que na análise destes é necessário ponderar sobre a influência de alguns elementos de diferentes natureza e alcance e que certamente contribuirão para o sucesso ou fracasso de tais políticas. Ainda de acordo com a pesquisadora, esses aspectos se relacionam com modelo de Estado e governo³ implementados. Portanto, refletir sobre as políticas públicas conduz à compreensão que estas representam.

[...] o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e

³ Estado é conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. (HÖFLING, 2001, p. 31).

Para Höfling (2001) as políticas sociais são constituídas por ações que produzem a proteção social implementada pelo Estado, direcionadas, em boa medida, para a redistribuição dos benefícios sociais, objetivando a diminuição das desigualdades econômicas produzidas, no caso brasileiro, pela estrutura do sistema capitalista. Essas políticas são originárias de questionamentos e conflitos a partir da relação capital e trabalho no movimento de desenvolvimento industrial.

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado [...]. (HÖFLING, 2001, p. 31-32).

De acordo com Azevedo (2004), pensar sobre as políticas públicas, especialmente as educacionais, exige que definamos a *policy* como programa de ação, fenômeno que se produz no contexto de relações de poder e que são seguramente apregoadas na *politics* configurando-se como política no sentido de dominação. Na conjuntura brasileira, tais políticas emergem em um contexto de relações sociais em que estão presentes as desigualdades sociais e a exclusão.

A análise das políticas educacionais no Brasil nos remete a discorrer sobre processos sociais decorrentes de uma organização da sociedade capitalista para além das fronteiras do Brasil. Ao considerarmos as novas formas de relação entre o Estado, a sociedade e o mercado percebemos que:

[...] as políticas sociais são quase sempre vítimas da ação ou da omissão dos governos latino-americanos, despreocupados com os interesses da grande maioria dos habitantes e muito preocupados com os interesses dos grupos econômicos e financeiros da América Latina, ou fora dela. (VIEIRA, 2007, p. 78).

Para Vieira (2007) nas últimas décadas a América Latina - também o Brasil - efetivou abertura de seu mercado consumidor interno, possibilitando a descontrolada especulação financeira das bolsas, imprimindo um processo de privatização das empresas públicas, o que redundou em privilégios aos investimentos e às empresas externas, cortando gastos públicos e diminuindo as ações, o que representou um novo formato das medidas de proteção social. O corte de investimentos torna ainda mais precários os serviços da educação.

[...] política econômica com política social direcionada a cuidar momentaneamente de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Aparecem programas e diretrizes relacionados com a política social; tais programas e diretrizes em si revelam somente pretensões de uma política social. Quase sempre não se concretizam apenas se transformam em programas e diretrizes para serem exibidos á sociedade, sem intervenção nela, porque não tem função de intervir. (VIEIRA, 2007, p. 104).

As ações planejadas pelo Estado não se implementam na mesma medida em que são gestadas, isto é, automaticamente, tendo em vista que estão submetidas às contradições inerentes à sociedade capitalista. Esse movimento acaba por interferir na lógica de compreensão e execução das ações redundando em resultados diferentes dos esperados. Ressaltamos que por se tratar de diferentes projetos em disputa, os efeitos das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista subordinam-se a interesses diversos expressos nas relações sociais de poder.

Em meio ao movimento de mudanças na relação entre política e educação, a segunda tem ganhado centralidade no bojo das políticas públicas, o que pode ser evidenciado quando deparamo-nos com as diversas reformas educacionais engendradas pelo Estado no final do século XX e início do século XXI. Tais ações representam

[...] a tentativa de melhorar as economias nacionais pelo fortalecimento dos laços ente escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado. Dessa perspectiva, as reformas estão buscando obter um melhor desempenho escolar no que tange à aquisição de competências e habilidades relacionadas ao trabalho, controles mais diretos sobre os conteúdos curriculares e sua avaliação. Implicando também a adoção de técnicas e teorias gerenciais [...] tudo isso vem sendo feito em nome da redução dos gastos governamentais e da busca de um envolvimento direto da comunidade nos processos de decisões escolares e nas pressões por escolhas, conforme os critérios do mercado. (AZEVEDO, 2004, p. 11).

Assim sendo, na esfera educacional prevalece o imperativo de procedimentos, cuja origem é exterior à escola, uma vez que novas exigências do mundo do trabalho com a reestruturação produtiva demanda um novo trabalhador, com capacidade de solucionar problemas, de raciocinar, trabalhar em equipe, dar respostas muito rápidas, ao setor produtivo.

É evidente que, nesse contexto, os processos que conduzem à formulação das políticas públicas educacionais, se inter-relacionam com uma nova função social da escola, a qual é defendida por diferentes organismos internacionais e pelo empresariado, como modelo de formação voltado para dar sustentação teórico-prática para responder ao setor produtivo. É então, imprescindível analisar essas políticas em sua articulação com o projeto ajuizado pela sociedade e que se materializa por intermédio de ações estatais.

[...] para se ter uma aproximação dos determinantes que envolvem a política educacional, deve-se considerar que a mesma articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura [...] tal projeto de sociedade, por sua vez, é construído pelas forças sociais, que têm poder de voz e de decisão e que por isto, fazem chegar seus interesses até o Estado e à máquina governamental, influenciando na formulação de políticas ou de programas de ação. (AZEVEDO, 2004, p. 60).

O campo educacional tem sido palco de diversas reformas marcadas por alterações em leis e normas que regulamentam e regulam o planejamento e as ações na esfera dos entes federados. As proposições reformistas trazem em si o objetivo de repensar a organização dos sistemas escolares, seus processos avaliativos, a contratualização da gestão escolar, a prestação dos serviços educacionais, bem como a organização da própria escola. Tais mudanças implicam na definição e organização do currículo, na formação docente e dos funcionários e, nos processos avaliativos das instituições, envolvendo tanto os alunos quanto os profissionais das instituições de ensino. Cabe mencionar aqui que as reformas realizadas no sistema educacional operam para além dos aspectos educativos, mas estão associados à governamentalidade na área educativa.

Refletir sobre as políticas públicas implica no entendimento dos movimentos do sistema produtivo, bem como o do próprio trabalho. É importante a análise das contradições que esses processos suscitam na sociedade, em espaço e tempos situados historicamente. Portanto, analisar uma determinada política pública, tal como a educacional, requer compreender o projeto do Estado que embasa sua elaboração e execução.

Uma diversidade de acontecimentos concorreu para que de uma concepção “forte” de Estado erigisse, no século XX, um enfraquecimento desse processo em razão da própria metodologia de seu desenvolvimento. A reorganização do mundo do trabalho; o progresso técnico e científico; a recessão dos anos 30, além das duas guerras mundiais, representam, segundo Azevedo (2004), os marcos que contribuíram para alterar significativamente as formas de articulação entre o mercado e o Estado, imprimindo uma nova dinâmica na ordem de regulação do capital e do trabalho.

O modo de produção capitalista organiza-se no intuito de reproduzir suas condições de existência exigindo do Estado, representante da hegemonia dominante, um posicionamento que possa ir ao encontro das necessidades dessa reconstrução constante. Portanto, o Estado é compreendido a partir das relações de produção desenvolvidas, haja vista que este constitui-se a partir de um movimento dinâmico e contraditório do capital, segundo sua própria dinâmica, sempre em expansão.

Considerando a assertiva que no sistema capitalista, bem como sem suas crises, as formas tradicionais da força de trabalho se deterioram e por vezes desviam-se da competência dos próprios indivíduos a despeito do poder de decisão quanto à sua utilização, funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e circunscritas às esferas privadas da sociedade passam a ser exercidas pelo Estado, de acordo com Höfling (2001).

Notadamente em cenários de discrepância na relação estabelecida entre os proprietários de capital e os trabalhadores, detentores da força de trabalho, o Estado exerce seu papel regulador no intuito de garantir a manutenção das relações capitalistas. Portanto, o Estado capitalista se responsabiliza pelo processo de qualificação da mão-de-obra por meio de políticas sociais, dentre elas a educação, destinada ao mercado, como também, zela pela manutenção do controle da população à margem do processo produtivo.

O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado. O Estado deve “responder” a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva – e da reprodução da aceitação desta condição. Estas podem ser consideradas as funções últimas da política social: como as distintas instituições sócio-políticas e estatais contribuem para a resolução dos problemas acima, gerando intervenções do Estado que atingem a sociedade como um todo. (HÖFLING, 2001, p. 32).

O sistema capitalista, no intuito de superar a crise inerente à sua própria existência, busca por meio de táticas e estratégias⁴ reproduzir e aumentar o grau de acumulação do capital. Para tanto, organismos internacionais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional (FMI) imprimem diretrizes e metas econômicas que deverão ser respeitadas e cumpridas por países periféricos, sob o risco de punição àqueles que não se adequarem aos programas de ajuste estrutural, consideradas como elementares para o crescimento econômico e estabilidade política.

As décadas de 1960 e 1970 foram fortemente marcadas pela crítica do ideário neoliberal ao Estado do Bem-Estar Social, deixando a função de regulação à cargo do mercado. E na medida em que produz profundas mudanças no mundo do trabalho e nas relações sociais, reestrutura também a relação entre Estado e sociedade. Diversas mudanças foram impostas com a finalidade de garantir a reprodução do capital, haja vista a defesa de uma nova realidade estrutural marcada pelo individualismo.

Essas mutações, portanto, inseridas na lógica da racionalidade instrumental do mundo empresarial, estão intimamente relacionadas ao processo de reestruturação produtiva do capital, no qual, as grandes empresas, por meio da flexibilização dos regimes de trabalho, da subcontratação e da terceirização, procuram aumentar sua competitividade, fraturando e fragmentando ainda mais a classe-que-vive-do-trabalho. (ANTUNES, 2011, p. 133).

Há que se considerar que essa tendência teórico-política e de ordenamento dos processos produtivos no capitalismo, encontrou em sua própria crise subsídios para sua revitalização. O colapso econômico dos anos 70 significou um desses momentos, tendo como consequência o surgimento da perspectiva neoliberal. Nos anos 80, o capital, pressionado pela necessidade de superação das crises, imprime uma diminuição da ação do Estado, delegando ao mercado, à iniciativa privada, a gestão das políticas sociais e educacionais.

Reflexo de tal ação pode ser evidenciado por Antunes (2011), que ao analisar a reestruturação produtiva e o mundo do trabalho no Brasil, afirma que na década de 1990 as transformações advindas do capitalismo se constituíram em um movimento de profunda

⁴ Aqui, compreendemos práticas e estratégias como Certeau (1994), para o qual, as práticas podem ser compreendidas a partir de embates constantes entre táticas e estratégias, tal como percebemos o movimento empreendido no modo de produção capitalista. Por estratégias, entendem-se as ações que possuem um lugar próprio de querer e poder. As táticas, ao contrário, implicam numa ausência de algo próprio, são os modos pelos quais se pode driblar o poder, é a astúcia de agir criando ocasiões.

intensidade, haja vista que a divisão internacional do trabalho e as definições do Consenso de Washington⁵ impuseram uma sucessão de desregulamentações nas diversas áreas do mundo do trabalho. Nesse período, há a emergência de “formas diferenciadas, configurando uma realidade que comporta tantos elementos de continuidade como de descontinuidade em relação às fases anteriores”. (ANTUNES, 2011, p. 126).

Desde então, a reestruturação produtiva imprime importantes transformações na organização do sistema produtivo, na medida em que exige outra formação de mão de obra. Desse modo, a dimensão social do Estado cede lugar a um novo paradigma que sustenta a flexibilização nas relações sociais de produção, tendo como decorrência o aumento da exploração da força de trabalho. Por sua vez, essa necessidade de desenvolvimento da economia capitalista acaba por colocar em evidência o papel da escola. Esta, é questionada com relação à sua função de promotora de uma educação que possa garantir uma formação adequada ao mundo do trabalho e também à vida social nos moldes das transformações políticas, econômicas e sociais.

Nesse sentido, a nova ordem econômica capitalista acaba por exigir novos padrões educacionais, haja vista que as novas formas de produção, ou seja, os novos modos de acumulação do capital necessitam de trabalhadores com formação para atender os padrões de conduta inerentes ao novo modelo de organização social de produção. Ao novo trabalhador não será exigida apenas a experiência qualificada, mas uma maior capacidade de abstração, isto é, não é suficiente apenas a racionalidade instrumental, mas precisa ser desenvolvida capacidade dos trabalhadores em refletir, fixar demandas, interagir e solucionar problemas complexos.

Nesse contexto evidencia-se o entusiasmo com o receituário neoliberal no Brasil. Com referência aos elementos que sustentam o neoliberalismo, faz-se necessário compreender as bases de sua formulação para a “perpetuação” do modo de produção capitalista. Tal como se apresenta, o projeto neoliberal é um processo que perpassa pelas áreas “social, política e

⁵ O Consenso de Washington constituiu-se em ideias e concepções concebidas por um grupo de intelectuais e sistematizadas por John Williamson (1990), economista do Banco Mundial, que sugeriu um conjunto de proposições que rapidamente se tornou no denominador comum das proposições e aconselhamento político das instituições baseadas em Washington (Banco Mundial e FMI) para os países latino-americanos, e mesmo para outros países em desenvolvimento. Tais proposições objetivam estimular o crescimento econômico através de um conjunto de políticas e reformas de natureza liberalizante, que visavam a disciplina macroeconômica (entendida como estabilidade de preços), abertura comercial e políticas microeconômicas de mercado. A recomendação de abertura da conta de capital, que não constava das proposições originais de Williamson, foi acrescentada ao receituário pelas instituições multilaterais. Assim, o chamado “Consenso de Washington” foi a base das reformas liberalizantes que, em maior ou menor grau, foram aplicadas em vários países da América Latina, incluindo Argentina, Brasil e México, ao longo da década de 1990. (SICSÚ; PAULA, MICHEL, 2007, p. 511).

peçoal, no qual os complexos e eficazes mecanismos de significação e representação são utilizados para criar e recriar um clima favorável á visão social e política liberal”. (SILVA, 1994, p. 13).

Especialmente na década de 1990 vivenciamos o aprofundamento das políticas neoliberais que repercutiram em todos os setores da sociedade. As várias ações desenvolvidas evidenciam o discurso por parte do Estado com a “garantia” de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos os níveis de ensino.

[...] a abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado. (AZEVEDO, 2004, p. 15).

Ao mesmo tempo em que o ideário neoliberal avança, também ocorreram no campo educacional uma série de modificações que são resultados de lutas empreendidas pelos diferentes movimentos sociais no sentido de possibilitar não somente o acesso, mas também a permanência e sucesso desses grupos na escola pública. Na dimensão em que se apresenta o capitalismo na contemporaneidade, de redefinições no papel do Estado, após movimentos de intensos embates, pressupõe a garantia, ao menos no nível legal, do direito à educação como parte dos direitos sociais.

O norteamto neoliberal assumido nos anos 80/ 90 por uma diversidade de países, entre os quais o Brasil faz parte, tem tornado evidente o aprofundamento de crises no que tange às políticas sociais e econômicas. Nesse cenário, a emergência de discussões em torno das políticas sociais ganha força, suscitando novos modos de regulação entre o Estado e a sociedade, mediados pelo mercado.

Tal como afirma Boron (1999) o crescimento do neoliberalismo pode ser evidenciado por meio do “rompimento” das fronteiras entre o público e o privado, destacando a significativa vantagem para o último e pelo desequilíbrio entre Estados e mercados.

Nas proposições de Boron (1999), a tendência de reestruturação do capitalismo se traduz em quatro importantes dimensões que, somadas, constroem um desenho em que não se admite a possibilidade de outras formas de organização e práticas sociais que não sejam a (des)regulação imposta pelo capital. A primeira tendência diz respeito à mercantilização dos direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares por meio de intensos processos de

luta e que têm se transformado, nos últimos anos, em bens e serviços oferecidos pelo mercado e que poderão ser adquiridos por quem puder arcar com os custos. A educação constitui-se em uma dessas “mercadorias” disponibilizadas e negociadas entre “compradores” e “fornecedores”.

A segunda refere-se ao (des)equilíbrio entre Estado e mercado, com a “satanização” do Estado em contraposição à exaltação das virtudes do mercado. Essa arquitetura confere à estrutura estatal características de ineficiência e, contrariamente, ao mercado é conferida a competência de eficácia e eficiência.

O terceiro aspecto abordado por Boron (1999) trata-se de um “senso comum” neoliberal com uma enorme capacidade de penetração no espaço das crenças populares. Essa situação não ocorre de modo “natural”, pois se por um lado as mentalidades são impregnadas pela confiança neoliberal, por outro lado deparamo-nos com teorias e ideologias que defendem e reforçam essa “verdade”, confirmando os interesses do capital.

A quarta e última tendência descrita está associada ao processo de reestruturação do capitalismo em escala mundial, imprimindo seus efeitos nos campos da cultura, política e ideologia. Para o autor citado, pode ser constatado que o avanço neoliberal está mais associado ao âmbito ideológico e cultural do que propriamente ao econômico. Em que pese o convencimento da maioria dos setores das sociedades capitalistas da não existência de outra alternativa que não seja a perspectiva neoliberal, a interlocução ideológico-cultural fecha hermeticamente o círculo aberto pela ofensiva e política do capital. Em síntese, Boron (1999, p. 11) ressalta que,

[...] o vocábulo “reforma”, por exemplo, que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que, fiel à uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e “reconvertido” pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático.

Parte-se, pois, do suposto que o neoliberalismo questiona o modo de intervenção estatal na organização política e social. Em outras palavras, apregoa-se uma maior participação do mercado em detrimento ao afastamento do Estado, tendo a liberdade individual como pressuposto básico do entendimento de “menos Estado e mais mercado”.

[...] os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades [...] os programas e as suas várias formas de proteção destinados aos trabalhadores, aos excluídos do mercado e aos pobres são vistos pelos neoliberais como fatores que tendem a tolher a livre iniciativa e a individualidade, acabando por desestimular a competitividade e infringir a própria ética no trabalho. (AZEVEDO, 2004, p. 14-15).

Para Sader (2013) tal cenário exigiu do mercado e Estado uma postura de buscar o controle da acumulação do capital, via garantia de direitos sociais para a população pobre.

É certo que, no Brasil, o neoliberalismo foi responsável por dois fenômenos importantes e de caráter negativo: 1) a financeirização da economia, em que o processo de desregulamentação admitiu que o capital ficasse livre dos seus entraves e permitiu que buscassem no setor financeiro, possibilidades de maximização dos lucros. Os investimentos especulativos se tornaram muito mais atraentes do que os produtivos, gerando uma brutal transferência de renda de uma esfera para a outra. Assim, coube ao Estado o papel de refém do capital financeiro, com a multiplicação do déficit público e seu endividamento. 2) a precarização das relações de trabalho. Estas foram submetidas a processos informais, com significativa precarização e expropriação de direitos trabalhistas, a exemplo dos contratos formais de trabalho, fazendo com que os trabalhadores deixassem de ser sujeitos de seus direitos. Assim, a maior parte dos trabalhadores se manteve na condição da exclusão social.

Em seu bojo, o neoliberalismo incorpora novas formas de reestruturação produtiva, imprimindo também novos modos de (des)regulamentação e mesmo a precarização da força de trabalho, por meio de processos de “terceirização, o qual tornou-se elemento estratégico central, implementado para reduzir os custos e aumentar a produtividade”. (ANTUNES, 2011, p. 131).

Azevedo (2004), ao tecer considerações sobre as raízes do neoliberalismo no século XIX, destaca a concepção da “democracia utilitarista”, perspectiva que postula a neutralidade do Estado, tendo este, a função de prover somente os bens essenciais à população, tal como a educação. Nesses termos, a atividade econômica é conduzida pela “mão visível” do mercado. A liberdade e o individualismo são elementos utilizados para justificar o papel de regulador e distribuidor da riqueza e renda atribuído ao mercado.

Na análise empreendida por Höfling (2001) a autora destaca que para os neoliberais as políticas públicas sociais são consideradas como ações do Estado na busca por regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista. Assim, essas políticas são consideradas como barreiras a este desenvolvimento e possuem boa parte da

responsabilidade pela crise vivenciada pela sociedade. A intervenção do Estado representa uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, impedindo a livre iniciativa, o que pode inibir os mecanismos que o próprio mercado produz com o objetivo de restabelecer o seu equilíbrio. Portanto, o livre mercado é ressaltado pelos neoliberais como o principal equalizador das relações entre os indivíduos e as oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. Enfim, o neoliberalismo não defende a responsabilidade do Estado em relação à oferta de educação pública de forma universalizante a todos.

No que concerne às políticas públicas sociais, essa concepção denota a possibilidade da atuação de um Estado em que

[...] as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. (HÖFLING, 2001, p. 39).

No plano objetivo, o mundo presencia uma crise do capitalismo e suas estratégias de superação - neoliberalismo, reestruturação produtiva, “terceiro setor” e reformas. Esses são elementos redefinidores do papel do Estado, e acabam por diminuir a sua atuação como executor das políticas sociais. No que diz respeito à educação, evidencia-se ações pontuais focalizadas em uma maior eficiência dos processos educativos, gestão escolar e aplicação dos recursos financeiros por intermédio de mecanismos de descentralização, desregulamentação e flexibilização na condução das ações e políticas públicas educacionais.

O processo de transformação do Estado é marcado por diversos aspectos no âmbito das grandes tendências mundiais incluídas a globalização, inovações no campo da tecnologia da informação e a sociedade civil organizada. Nessa perspectiva Pimenta (1998, p. 173-174) enfatiza que

[...] o Estado está abandonando algumas funções e assumindo outras, o que o está levando a um novo papel, onde o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, através da ação de um estado ágil, inovador e democrático. As principais funções deste novo Estado são a regulação, a representatividade política, a justiça e a solidariedade.

A proposta de reforma do Estado tem como objetivo uma reestruturação com vistas a aperfeiçoar a eficiência com os gastos públicos, superando a burocracia que constitui-se como central na produção de bens e serviços direcionados à população. Destacamos como elemento defendido para atender a essa nova exigência: a flexibilidade administrativa, associada ao controle de resultados, o que procura transformar o Estado em uma organização mais ágil, com sua ação descentralizada. Pimenta (2008) assevera que o Estado atua como regulador, atuando de forma descentralizada, dividindo responsabilidades de execução com o setor privado.

Para tanto, para desempenhar este novo papel, urge empreender um processo de reforma do Estado. A arquitetura das propostas dessa reforma desenvolveu-se a partir da racionalização de recursos, diminuindo o seu papel no que se refere às políticas sociais. Assim, são ações que ocorrem em um contexto em que o modo de gestão do aparelho do Estado, com o intuito de “combater” essa crise do capital pauta suas ações gestoriais em um modelo comprometido com a descentralização. Essas medidas contribuem para que a indicação de descentralização apresentada imprima repasses para a sociedade civil⁶, pela responsabilização e execução das políticas sociais. A ação do Estado resume-se ao repasse de parte do financiamento, passando a assumir papel avaliador em detrimento do executor.

Nesse sentido, a administração pública busca desenvolver ações de acordo com o novo papel do Estado, empreendendo um movimento de reforma com indicadores objetivos e mensuráveis de gestão, cuja preocupação principal está sob os resultados finais em detrimento da ênfase no controle dos processos. Dessa forma, é dada uma importância grande aos sistemas de informação, os quais serão responsáveis por possibilitar o acompanhamento, supervisão e controle da gestão pública, por meio de ferramentas apropriadas que permitam a ampla divulgação dos dados, conferindo transparência dos atos públicos diante da sociedade civil.

Para Pimenta (1998) faz-se necessário considerar oito princípios básicos no cenário de reforma da administração pública implementada em diversos países, inclusive o Brasil, quais sejam: 1) desburocratização; 2) descentralização; 3) transparência; 4) *accountability*; 5) ética; 6) profissionalismo; 7) competitividade; 8) enfoque no cidadão.

A desburocratização diz respeito à superação dos obstáculos processuais com vistas a uma gestão mais flexível e responsável, substituindo controles burocráticos por operações

⁶ Sociedade civil, arena de lutas, formada pelo conjunto de organizações (sistema escolar, igrejas, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais e organização material da cultura-jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa) que elaboram e difundem ideologias. A sociedade civil é heterogênea traz em seu interior interesses e demandas diversas, as quais são referendados pelos ordenamentos legais. Para tanto, de acordo com Gramsci (2000), configura-se como lócus dos antagonismo de classe.

efetivas, por meio de ações estratégicas, com desregulamentação de alguns setores e nova regulamentação em outros. Assim, desburocratizar significa extinguir procedimentos desnecessários, rever processos de trabalho no intuito de melhorar a qualidade, facilitando a execução das ações pelo núcleo gestor.

A descentralização se apresenta sob três vertentes: a descentralização interna, a descentralização externa e a descentralização entre os níveis de governo, fortalecendo o poder local. A primeira vertente é caracterizada pela descentralização do processo decisório, em um movimento de cima para baixo dentro da própria organização estatal. A segunda perspectiva ocorre no sentido de dentro para fora das organizações públicas, dito de outra forma, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade civil, com parcerias envolvendo contratação externa (terceirização), descentralização para organizações não governamentais e privatizações. O terceiro enfoque refere-se à delegação de poder a esferas administrativas hierarquicamente inferiores, nesse caso, aumento do poder local.

A transparência constitui-se como aspecto essencial de uma administração pública desburocratizada e flexibilizada, pois, é necessário oferecer maior publicidade às suas ações no intuito de controlar a utilização dos recursos utilizados, além de estimular a concorrência entre fornecedores e a participação da sociedade no processo decisório, dando mais legitimidade à ação estatal.

O quarto princípio, o *accountability*, pertinente ao controle e avaliação dos objetivos propostos, bem como à verificação se os mesmos foram atingidos com a produtividade e a qualidade preestabelecidas. É o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas ações.

A ética é fundamental neste processo e pode ser estimulada através da implantação de códigos de ética, da criação de conselhos, da permanente difusão de princípios e normas e da aplicação de punições com mecanismos ágeis e eficazes.

O sexto princípio diz respeito à recursos humanos qualificados que possam desempenhar suas funções com eficiência e qualidade. O profissionalismo é então essencial a uma administração pública gerencial, flexível e enfocada no controle de resultados.

Em se tratando da competitividade, vale ressaltar que o Estado não executa diretamente todas as suas ações, envolto em processos de descentralização, contrata parte dos seus serviços. Nesses moldes, é importante estimular a competitividade entre seus fornecedores buscando serviços com melhor qualidade.

Por fim, Pimenta (1998) apresenta como oitavo princípio o enfoque no cidadão, o qual parte da perspectiva de inibir na administração pública práticas que valorizem os interesses internos (corporativismo, burocratismo) subordinando os interesses dos cidadão a um segundo plano.

É, portanto a defesa de que é necessário abarcar a lógica do mercado nas organizações públicas, a partir de parâmetros comprometidos com a qualidade dos serviços ofertados. Para tanto, há que alterar o modelo de gestão das instituições públicas, tendo em vista que a forma de gestão empreendida nas empresas privadas é mais eficiente no que se refere aos processos gestoriais, incluindo assim, as políticas sociais, bem como as educacionais.

De acordo com Abrucio (1997), o aspecto socioeconômico influenciou fortemente na crise do Estado contemporâneo e a perspectiva gerencial no âmbito da esfera pública se apresenta como necessária à “modernização” do Estado. Instituído a partir de condições concretas, especialmente, nos anos de 1980, o gerencialismo surge em meio à crise econômica dos anos de 1970, reconhecida como a crise do petróleo e a profunda recessão na economia mundial da década seguinte. Contexto que demandou profunda redução nas taxas de crescimento, afetando fortemente o Estado, o que acabou por gerar uma grave crise fiscal.

Mundo a fora, a crise fiscal foi responsável pela fragilização da base de sustentação do antigo modelo de Estado. Nesses termos, Abrucio (1997) destaca que os governos não conseguiam financiar seus déficits e os problemas fiscais se aprofundaram ao passo que, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, uma revolta dos contribuintes com o excesso na cobrança de tributos, haja vista que não se percebia o retorno desses investimentos e a melhoria dos serviços públicos. Portanto, iniciava-se o questionamento acerca do alicerce social que sustentava o Welfare State.

Instaura-se profundas críticas ao Estado-Providência, bem como às suas ações intervencionistas. O Estado é percebido como uma rede hierarquizada, desarticulada em sua totalidade, com órgãos que gozam de certa autonomia e que não estabelecem interlocução entre si. Desse modo, o Estado tem dificuldade em coordenar as ações no que se refere ao poder central e à pouca efetividade no desenvolvimento de atividades no nível local.

Por fim, outros dois fatores que motivaram a crise do Estado relacionam-se à questão de “ingovernabilidade”: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas e a globalização, bem como a avalanche de transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo. Nesse sentido, Abrucio (1997) esclarece que o enfraquecimento

dos governos no que diz respeito ao controle dos fluxos financeiros e comerciais e o poder das grandes multinacionais condicionou a perda do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas.

Não obstante, a administração Pública foi impactada com a redução dos gastos com pessoal, além de alterações no modelo weberiano⁷, compreendido como frágil no que tange à eficiência governamental do Estado contemporâneo. O Contexto exigia mudanças na Administração Pública. As críticas às burocracias estatais e o ideário neoliberal constituíram terreno fértil para o consenso do modelo gerencial como referência ao setor público. “Ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão”. (ABRUCIO, 1997, p. 11).

Portanto, sob o viés do Estado gerencialista, este passa a não ser mais o único fornecedor de serviços, e assume a função de gerenciador das políticas públicas. Ocorrem, de forma simultânea, uma diminuição da intervenção do Estado e um alargamento de responsabilidades da sociedade civil. Assim,

[...] a ideologia que dá sentido à prática da organização do poder como dispersivo. O gerencialismo procura ativamente distribuir responsabilidades, aumentando a sua abrangência através de corporações e indivíduos. Estabelece-se como uma promessa de transparência dentro de um campo complexo de tomada de decisão. Ele está comprometido com a produção de eficácia na realização de seus objetivos, de forma super-ordenada. Gerencialismo representa o cimento que pode unir essa forma de dispersão de organização do Estado e, na sua orientação para o cliente, afirma ser capaz de representar um anúncio de serviço público individualizado. O gerencialismo promete fornecer a disciplina necessária para que as organizações sejam eficientes, particularmente em relação às políticas de bem-estar, sendo que cada indivíduo tem a capacidade de escolher de forma livre. Essas promessas articulam uma nova base para a apreciação de um novo gerencialismo: a liberdade de fazer a coisa certa. (CLARKE; NEWMAN, 1997 apud VIEIRA, 2011, p. 30).

Ainda segundo os autores supracitados, as diferentes características do gerencialismo são imprescindíveis para a reestruturação do Estado. Em boa medida, a perspectiva de administração gerencial representa uma dispersão de poder, atribuindo a diversas instâncias a responsabilidade que antes era atribuída ao Estado, comprometendo-se com a transparência de sua governabilidade, aspecto ausente no modelo burocrático. Ao estabelecer metas e objetivos a serem alcançados, imprime o princípio da eficácia, o que permite que e o

⁷ Na perspectiva Weberiana, a burocracia resulta um tipo ideal de organização e funciona como importante modelo de análise sociológica e política, bem como na formulação da teoria administrativa.

próprio governo e a sociedade civil verifiquem se tais objetivos foram atingidos. Por fim, o gerencialismo possui como pressuposto a redução e o controle dos gastos públicos, além do modelo de avaliação por desempenho, desenvolvida no âmbito educacional.

Alinhados com essa visão de gestão pública, os organismos internacionais estimulam metas que impelem à competição e à diminuição de gastos com as políticas sociais.

[...] como a política social é uma das tarefas do Estado – mesmo que passe a ser responsabilidade de outras entidades, o Estado ainda tem o compromisso de avaliá-la – essa também precisa ser economicamente viável, já que o capital e o mercado são os aspectos mais importantes nessa nova forma de Estado. As políticas sociais, que antes eram oferecidas para o cidadão no Estado de bem-estar social, passam a ser oferecidas ao consumidor e/ou cliente no Estado gerencialista. O cidadão passa a ser entendido como um cliente que pode comprar determinado produto, podendo esse produto ser, inclusive, uma política social. (VIEIRA, 2011, p. 7).

Nessa esteira, no Brasil, a partir de 1995, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com vistas à superação da crise do Estado e à redefinição do seu papel, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) formulou um conjunto de reformas em que o Estado busca romper com sua participação efetiva no setor produtivo, com a exigência de tornar-se mais enxuto, isto é, com objetivo de reorganizar a administração pública no que diz respeito ao gerenciamento do Aparelho do Estado. Essas ações foram propostas por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Tal orientação consolidou estrategicamente o projeto reformista.

[...] num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que deparemo-nos com uma crise. (BRASIL, 1995, p. 9).

A referida reforma pode ser compreendida como sendo medidas associadas à redefinição do papel do Estado, que não mais admite ser o responsável direto pela execução dos serviços prestados e passa a ser promotor e regulador desse desenvolvimento. Um aspecto importante a ser destacado no Plano Diretor refere-se aos novos moldes de reorganização administrativa do governo federal, que em boa medida contribuíram para o aperfeiçoamento e melhoria no processo de visibilidade das informações da administração pública. Nesse sentido, busca

1) o ajustamento fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; 3) a reforma da previdência social; 4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e 5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 11).

Em outras palavras, as estratégias definidas pelo Plano implicaram no afastamento do Estado das questões associadas às políticas sociais, dado que estas não eram mais consideradas atividades exclusivas do Estado, portanto a descentralização foi necessária em função de não mais constar na agenda do núcleo estratégico do governo. Esse movimento efetivou-se por intermédio das privatizações, terceirizações e publicizações⁸.

Nesse contexto Abrucio (2007) nos adverte que por meio da Reforma do Estado, o MARE desenvolveu uma política baseada na descentralização da ação estatal nos setores não-exclusivos de Estado, mantendo a proposta de centralização iniciada nos anos 80 apenas para o núcleo estratégico do governo (a administração direta), responsável pela formulação e avaliação das políticas públicas. Portanto, o Plano Diretor constituiu-se de um eixo central de mudanças, com um papel estratégico, pois contribuiu para sistematização das ações na agenda, rompendo com ações fragmentadas e isoladas das atividades envolvendo a gestão pública.

Nesse sentido, a reforma teve como função reordenar o Estado devido à crise fiscal que impede a sua capacidade de investimento, fortalecer o seu núcleo estratégico, bem como alterar o modelo de administração pública, isto é, a administração pública burocrática deveria ser substituída pela administração pública gerencial. A nova perspectiva de gestão, a gerencial, é compreendida como forma de romper com o clientelismo, burocratismo e patrimonialismo. Assim,

[...] a reforma gerencial significa devolver autoridade às unidades descentralizadas, dirigidas por novos tipos de funcionários: burocratas com capacidade gerencial. Significa controlar unidades descentralizadas através

⁸ De acordo com Bresser Pereira (1997) as três ações representam transferência de execução do Estado para a sociedade civil, quais sejam: a privatização consiste na transferência dos serviços lucrativos para o mercado (empresas). De outro modo, a terceirização é a transferência dos serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado. Já a publicização pode ser compreendida como a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos.

de resultados acordados, e não através de procedimentos detalhados. (BREISSER PEREIRA, 2000 p. 169).

Nesses termos, para a efetividade da reforma gerencial, de acordo com Bresser Pereira (2000), a sociedade civil desempenha um duplo papel, ou seja, oferecer serviços sociais e científicos em bases competitivas e exercer o controle social. Portanto, o Estado deve transferir ao setor público não estatal (ou setor não lucrativo) a execução de serviços sociais e científicos, quais sejam: escolas, hospitais, institutos de pesquisa, mas manter seu papel de principal financiador dessas atividades. Notadamente, “se reforma gerencial significa descentralização e transferência, significa também controle de resultados por funcionários e políticos no centro estratégico do Estado, e controle social por parte da sociedade civil”. (BREISSER PEREIRA, 2000, p. 170).

No modelo de administração gerencial a sociedade civil é representada pelo público não-estatal, isto é, pelo terceiro setor, representado pelas organizações não- governamentais, instituições filantrópicas e comunitárias entre outras associações. Sob essa vertente, essas instituições constituídas com o objetivo de prover serviços sociais nas áreas da educação, saúde, proteção contra o crime, transporte público e alívio à pobreza são particularmente importantes.

No contexto do gerencialismo, a lógica do mercado se inseriu, cada vez mais, nos espaços públicos, num processo em que o setor público tem incorporado na sua dinâmica de funcionamento aspectos da cultura empresarial competitiva. Têm-se, dessa forma, as bases do gerencialismo que irá orientar a reorganização do trabalho, tanto no setor produtivo, no mundo da produção e circulação de mercadorias, quanto na organização e funcionamento do Estado no contexto da globalização e do avanço do ideário neoliberal. (SILVA, CARVALHO, 2014, p. 217).

Essa nova perspectiva gerencial implementada pela reforma do Estado brasileiro, busca superar o modelo de administração pública burocrático, tendo em vista atender às novas demandas de uma sociedade globalizada. Portanto, podemos destacar como elementos estruturantes da administração gerencialista:

a)descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas

que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, as atividades de serviços, que podem ser objetos de contratações externas; d) separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas, exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para serviços que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática transformados em) organizações sociais, isso é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado - como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museu, etc.; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência do serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – devem ter peso menor. (MACEDO, 2012, p. 49).

A perspectiva da qual se origina a administração pública gerencial no Brasil está estreitamente associada aos debates mundiais acerca da crise de governabilidade e credibilidade do Estado, especialmente na América Latina, durante os anos de 1980 e 1990. Contudo, essa discussão deriva de um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos.

Nesses termos, uma demanda que se torna evidente nos anos de 1990 a 2000 refere-se ao modelo econômico adotado, em que estabelece uma reorganização no papel exercido pelo Estado, ocorrendo a diminuição da responsabilidade estatal, com a uma transferência, com relação aos investimentos aplicados na garantia dos direitos sociais ao Estado Amplo. Nesse sentido, Paoli (2002) apregoa que instaura-se a concepção de solidariedade social, partilhada entre a sociedade civil, organizações e governo, com vistas à cooptar o ativismo social do empresariado para o benefício público.

Esse movimento encontra sua sustentação no “Terceiro setor”⁹, que assume a função do Estado no que se refere à oferta de bens e serviços públicos, configurando assim o surgimento e a defesa da ação solidária privada, com a efervescência do trabalho voluntário, além das privatizações. Essa filantropia contribui significativamente para reforçar a imagem

⁹O Terceiro Setor é um conjunto complexo e heterogêneo de entidades composto por organizações, associações comunitárias e filantrópicas ou caritativas, alguns tipos específicos de movimentos sociais, fundações, cooperativas e empresas autodenominadas cidadãs. (SILVA; LÉLIS, 2010).

da empresa e aumenta o poder de negociação das instituições, por meio do “valor agregado” à marca, ou seja, o *marketing* social. Nessa perspectiva,

O reconhecimento da existência de um “terceiro setor” – aventado pela equívoca “Teoria da Trissetorialidade” – na formação da sociedade, implica na consideração de que a sociedade humana é compartimentalizada em setores marcadamente distintos, com vidas próprias e autônomas: o primeiro, que engloba todo o aparato estatal; um segundo, que reúne os negócios mercadológicos e o terceiro, que abrange as ações públicas não-estatais, isto é, “público-privadas”. (SILVA; LÉLIS, 2010, p. 238).

Portanto, configurou-se um contexto comprometido com uma onda de privatizações no âmbito do Estado brasileiro. A privatização, assim concebida como ação intencional do Estado, no sentido de reduzir sua área de atuação. Em suma, esse processo compôs-se de embates políticos e ideológicos distintos por representar diferentes projetos em disputa. De um lado, a privatização assume uma dimensão que se articula às concepções que defendem as virtudes do processo em curso, de outro lado, grupos negam os benefícios da privatização e apontam suas consequências catastróficas.

Nesses moldes, a educação também sofreu diversos impactos relacionados à reforma do Estado, dentre os quais destacamos: sucateamento do ensino superior e precarização do trabalho docente, ao passo que houve um aumento de matrículas no setor privado e diminuição do investimento na educação básica.

Para Abrucio (2007) outra mudança significativa diz respeito à reforma constitucional, com as Emendas Constitucionais números 19 e 20 (1998), as quais definiram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Essas mudanças constituíram parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas.

Os anos 2000 foram apontados como espaço-tempo edificado em meio a um processo de desdobramentos no que diz respeito às reformas consolidadas na década anterior.

[...] somado ao modelo de gestão implantado a partir dessas reformas – maior flexibilidade, descentralização e desregulamentação –, contribuiu para a dispersão de experiências e modelos de organização escolar e de descontinuidades de políticas nos âmbitos estaduais e municipais; mais uma vez as políticas eram de governo e não de Estado [...]. (OLIVEIRA, 2011b, p. 333).

Ao final da primeira década dos anos 2000, especificamente em 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae), a qual demonstrou o caráter de abertura por parte do poder público à participação dos diversos seguimentos representativos da educação no Brasil. A Conae realizada em abril de 2010 foi a culminância de várias outras conferências realizadas no âmbito dos municípios, regiões e estados, com a finalidade de discutir os novos rumos da educação, a partir da construção de um sistema nacional de educação articulado à reformulação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), cuja tramitação iniciou em 2010, com encaminhamento de projeto de Lei ao Congresso Nacional. Outra Conae ocorreu no ano de 2014, ocasião da aprovação do novo PNE¹⁰

Em boa medida, podemos considerar que o atual discurso sobre as reformas, dentre elas a educacional, evidenciaram um mecanismo orientado para o reordenamento das instituições em meio a um processo de conjugação de esforços para a consolidação destas em organizações sociais eficientes e eficazes, ao mesmo tempo em que para isso lança mão de diversas medidas e programas estatais pautados na avaliação e monitoramento, com vistas a alcançar os resultados previstos.

2.2 A descentralização como mecanismo de regulação

Em congruência com os princípios da regulação econômica que ocorre em outros países da América Latina, no Brasil preconiza-se os processos regulatórios como uma necessidade em função de vigilância nas condições da oferta e atendimento aos usuários. Ocorre, dessa forma, que tais marcos regulatórios são diretamente associados à modelos de gestão econômica e controle social. Nessas circunstâncias, a regulação pode ser concebida como os elementos que estão associados à proteção dos direitos e serviços públicos, quais sejam: saúde, segurança e educação, aspectos que estão intimamente ligados à coesão social.

Nesse contexto, Desvãos (2007) apud Oliveira (2009) aborda o conceito de ação pública para tecer explicações acerca da diversidade que permeia esse movimento, haja vista a existência de participação de múltiplos sujeitos na implementação das políticas públicas. Desse modo, a ação pública, via processos de descentralização possibilita que além do Estado, outros atores participem e construam novas formas de relação entre si, numa perspectiva horizontalizada. Para tanto, não há somente a presença de instituições públicas ou estatais, ao

¹⁰ O Plano Nacional de Educação foi aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

contrário, emerge uma multiplicidade de dispositivos e organizações que produzem impacto na tomada de decisões no tocante aos processos de execução de políticas públicas sociais.

Consubstanciado na tese que a ação pública traz para a arena de discussões as dicotomias entre: público e privado, local e nacional, Delvaux (2007) apud Oliveira (2009, p. 26-27) acrescenta que a autonomia do âmbito local é demarcada na fase de implementação, contudo,

[...] a participação no nível local leva em conta outras lógicas, que estabelecem prioridades, ressaltando muitas vezes em focalização de outros públicos-alvo, o que em alguns casos, pode mudar o curso das políticas estabelecido no momento de sua formulação. [...] O resultado das estratégias emaranhadas de atores e de sistemas de ação com um esquema decisório reflete a acumulação de regulações negociadas e se inscreve mais na horizontalidade ou na circularidade que na obediência a uma concepção linear e hierárquica [...].

Nesse sentido, o conceito de regulação se aproxima da perspectiva da inter-relação entre autonomia e interdependência. No caso concreto do campo econômico esta configura-se como a interferência estatal (poder legitimado) na condução e orientação das instituições, a exemplo, atuação do governo na regulação de preços e serviços.

O cenário educacional brasileiro, isto é, o campo das políticas educativas, mais concretamente, recorre com frequência a estratégias administrativas que caminham na direção de mudanças nas formas de regulação do poder público sobre o sistema escolar. Essas medidas estão por vezes ajustadas em função de objetivos que vão em busca da desburocratização e da luta contra a ineficiência do Estado.

Podemos abordar a definição de regulação das políticas educacionais buscando inicialmente compreender o recente contexto de sua materialização. Há aqui, todavia que se considerar que essa terminologia tem sido elemento do aporte teórico da economia e sociologia, mas sua utilização ultrapassa os limites de tais áreas do conhecimento ao adentrar de forma significativa na esfera do movimento de privatização estatal presente nas reformas do Estado a partir dos anos 90.

Com a privatização de empresas estatais responsáveis por serviços prioritários, tais como energia elétrica, água, gás, telefonia, entre outros, são criadas as agências de regulação, que têm por objetivo justamente controlar a oferta e o atendimento às demandas da população por esses serviços. (OLIVEIRA, 2005, p. 755).

A função e o alcance da atuação dessas agências é tema de discussões na arena política e social, atentando para a natureza das relações entre estas e as empresas que disponibilizam serviços à população, não obstante os usuários dos serviços públicos também são elos importantes desse debate. Há, no entanto, especificidades na forma como as agências reguladoras desenham sua participação e controle social dos serviços a serem regulados tanto no que diz respeito à sua autonomia em relação ao governo, bem como em relação às prestadoras de serviço.

No que tange à educação, no nível institucional, as atuais diretrizes dos sistemas escolares estão submetidas a novos modos de regulação social à medida que as mudanças nas áreas econômica, política e cultural influenciam o planejamento e organização das políticas públicas educacionais. Para além das contradições sobre a função social da escola pública e sua compreensão como direito social, sendo espaço de criação e reprodução da força de trabalho, é possível reafirmar que este é um campo eminentemente de disputas em torno de diferentes projetos, o que resulta em contornos regulatórios pautados na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados.

A participação local, mediante criação de conselhos de controle e acompanhamento de políticas sociais, a adoção de modelos de flexibilidade administrativa na gestão pública, bem como a descentralização financeira presente nos orçamentos públicos apelam para as noções de autonomia e participação oriundas dos movimentos reivindicativos, ainda que os envolvidos sejam, a rigor, meros contribuintes ou assistidos. (OLIVEIRA, 2005, p. 764-765).

Diante disso, na arquitetura da gestão das políticas públicas a regulação desponta como uma concepção associada à ideia de conflitos e antagonismos. De acordo com Oliveira (2009), a teoria da regulação pressupõe o funcionamento da sociedade a partir de uma regulação social, o que implica na constituição de equilíbrios construídos e (re) construídos, além de rupturas e contradições em razão dos diversos atores e estratégias sociais necessários à sua materialização.

Nesses moldes, a análise das políticas públicas deve considerar que a regulação ocorre via poder do Estado, mas compreender que outros elementos, além deste também são dispositivos regulatórios sociais. Para Oliveira (2009) as negociações não se restringem às arenas instituídas, elas incorporam instâncias intermediárias e de base, sem que as normas sejam efetivamente cumpridas. Nesse sentido, a regulação contempla as regras, como também

o movimento de construção e mudanças das mesmas. Há que se considerar que tais regras não referem-se somente às formais oriundas de um poder estabelecido juridicamente, mas necessariamente abarcam regras informais que se constituem por meio de contribuições individuais.

A autora pondera ainda, que a configuração da regulação nos diferentes espaços em que é desenvolvida traz elementos internos e externos que poderão inibir a ação pública interferindo na sua eficácia, imprimindo processos de precarização na execução local. A reflexão em tela demonstra que a implementação das políticas públicas aborda uma complexidade de aspectos inerentes aos processos de formulação e execução que em sua trajetória as tornam por vezes menos públicas e estatais.

Articulado á lógica de descentralização Justino e Batista (2013) apresentam o conceito de regulação partilhada, inerente aos processos de delegação de poderes de funções até então detidas e exercidas pelo Estado central, nomeadamente em organizações e atores cuja atividade se desenvolve no âmbito infranacional. Para os pesquisadores

[...] essa regulação decorre de uma contratualização, por tempo determinado e sob certas condições, de um poder que até então era da exclusiva responsabilidade do Estado. Em segundo lugar, porque não dispensa a norma coerciva que legitima essa partilha. Em terceiro lugar, porque o Estado continua a deter os poderes necessários para fazer cessar essa delegação. (JUSTINO; BATISTA, 2013, p. 50).

À vista disso, a regulação não está restrita à ação exclusiva do Estado, compreende-se que os instrumentos de regulação se materializam no transcurso de uma ação coerciva, realizada por meio de ordenamentos jurídico e/ou a partir de regulamentação de cunho compulsória, constituído pela consensualização colaborativa dos sujeitos, seja por iniciativa própria ou por indução. “A natureza da regulação distingue os seus mecanismos: ora coerciva, ora induzida, quando tem origem em instâncias exteriores ao objecto de regulação, ora colaborativa ou cooperativa, ora partilhada, quando envolve os atores e as organizações que se pretende regular”. (JUSTINO; BATISTA, 2013, p. 50).

Maroy (2011), ao analisar a evolução dos modos de regulação em escala nacional e a interação dos processos locais de regulação em países da Europa, assevera que o surgimento de novos regimes de regulação no âmbito educacional vêm substituir ou sobrepor antigos modos de regulação. Portanto, os novos arranjos institucionais quais sejam: promoção da avaliação por resultados, livre escolha dos pais, autonomia de gestão e pedagógica das

escolas, formação de professores e, por fim a descentralização, até então atribuídas pelo Estado às instâncias locais. Para este autor a regulação no sistema educativo abarca duas vertentes: a primeira institucional e a segunda política. Portanto,

Os modos de regulação institucionais de um sistema educativo podem ser considerados como o conjunto dos mecanismos de orientação, de coordenação, de controle das ações dos estabelecimentos, dos profissionais ou das famílias no seio do sistema educativo [...]. (MAROY, 2011, p. 19).

Por sua vez, Barroso (2005) explica que a regulação está direcionada para um significado diferente em relação ao papel interventor do Estado no direcionamento das políticas públicas sociais. Essa concepção atribuída à função reguladora caminha ao encontro de propostas de modernização da administração pública, debate realizado no interior das reformas das últimas décadas, com delineamento de propostas regulatórias condizentes com a flexibilidade na definição dos processos e rigidez na avaliação dos resultados.

Barroso (2005) acrescenta ainda que a regulação é demarcada em termos linguísticos para fazer referência às ações reformistas formuladas pela administração do Estado nas diversas instâncias de atuação, dentre elas a educação. Por conseguinte, acaba por reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador para uma posição que supera o controle direto nos processos e aumenta o controle nos resultados.

É, pois, esse mesmo entendimento que Lessard, Brassard e Lusignan (2002) ressaltam ao desenvolver pesquisas sobre as políticas educacionais no Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido. Para estes,

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo. (LESSARD, BRASSARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35 apud BARROSO 2005, p. 732).

A regulação é entendida como elemento imprescindível para que se garanta o equilíbrio do sistema social. Dito de outro modo, a ação reguladora, via órgãos específicos de

controle, permite verificar e analisar informações inerentes a situações de desequilíbrio, ao mesmo tempo em que emite ordenamentos a fim de sanar os desvios detectados.

Ao analisar a polissemia do termo regulação Barroso (2005) recorre à pesquisadores que se empenharam em refletir e analisar a referida temática. Portanto, explicita e distingue dois movimentos regulatórios que se intercomunicam, o primeiro denominado conservador, por buscar a manutenção do equilíbrio e garantia da manutenção do perfeito funcionamento do sistema. Por sua vez, o segundo, reconhecido pela sua capacidade transformadora, permite novas formas de organização desse mesmo sistema. Há a defesa da ambivalência do termo regulação conceituando-a como um

[...] conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento dum determinado sistema, através de um processo complexo de reprodução e transformação. Neste sentido, a regulação postula que a transformação de um sistema é a condição indispensável à manutenção da sua existência e coerência [...]. (DIEBOLT, 2001 p. 10 apud BARROSO 2005, p. 729).

O sentido da regulação empregada aos sistemas sociais indica que esta representa a conformação constante das ações desenvolvidas, bem como dos efeitos dessas mesmas ações à medida que buscam o processo de equilíbrio dos sistemas. Da mesma forma que há a instabilidade da estrutura sistematizada “[...] as regras não podem prever tudo e por isso devem ser interpretadas, postas em causa (numa adaptação perpétua em função das situações e dos objectivos)”. (BAUBY, 2002, p. 15 apud BARROSO 2005, p. 730).

Ao empreender trabalho de análise das mudanças nos processos de regulação das políticas públicas de educação em Portugal, Barroso (2003, 2006) estabelece a coexistência de três níveis de regulação: 1) Regulação transnacional; 2) Regulação nacional; 3) microrregulação local.

1) Por regulação transnacional compreende-se o conjunto de ordenamentos legais construídos e implementados no âmbito das decisões internacionais que são inseridos nos programas governamentais à medida que são acatados como obrigatoriedade pelos diversos países no sentido de legitimarem tais proposições no funcionamento de seus próprios sistemas educacionais. Esse nível de regulação tem suas origens no processo de dominação dos países centrais e a dependência a que são submetidos os países periféricos e semiperiféricos a constrangimentos políticos, econômicos, entre outros.

De outro modo, a regulação pode originar-se da existência de estruturas supranacionais que possuem o controle e a coordenação das regras e execução das políticas, mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão, acabam por definir regras de implementação. Barroso (2006) destaca também a possibilidade de outras formas de regulação consideradas pelo pesquisador como modelos mais tênues e informais que exercem, de modo semelhante, um poder regulador transnacional. A título de exemplificação, destacam-se os programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento, promovidos por organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Unesco etc. Nesse sentido, especialistas dos diversos países se apropriam dos diagnósticos, metodologias, técnicas e soluções indicadas por tais programas para a solução dos problemas pertinentes à sua realidade específica.

É possível afirmar que as consequências desse processo envolvem uma espécie de “contaminação” por parte dos países que se ajustaram, principalmente em relação à conceitos, políticas e práticas. Tal efeito pode facilmente ser explicado pela tendência dos que estão à frente das tomadas de decisões de seus países em adotarem soluções que julgam transportáveis para seus sistemas educacionais. Figuram entre os fatores que facilitam o sucesso dessa adoção de políticas em grande escala: a internalização dos fóruns de consulta, o poder de influência das agências internacionais, situadas nos países centrais, nos acordos e programas de cooperação dos países periféricos.

Reconhecidamente, o poder indutor de tais políticas regulatórias é fortemente marcado pelo fato das mesmas possuírem o caráter de suprirem a ineficiência em termos de políticas educativas dos diferentes países. Não obstante, essas transposições implicam em interpretações acerca de dados que são considerados como importante para efetivação no país, não incorrendo tanto assim sob a essência das reformas, inovações e estruturas.

Em relação aos efeitos dessa prática, Barroso (2006) afirma que embora a “contaminação”, por vezes, seja meramente retórica e destinada a legitimar soluções internas a partir do exemplo estrangeiro, outras vezes traduz finalidades políticas mais amplas. Isto é, adota-se medidas políticas e administrativas orientadas para a alteração das formas de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou mesmo a substituição dos poderes públicos por entidades privadas.

Diante disso, o estudioso segue afirmando que a regulação social pode ter sua justificativa pautada na natureza política, a partir dos diferentes projetos, seja com o fim de livrar a sociedade civil do controle direto do Estado (privatização), ou uma perspectiva

filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e por fim de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas).

Para Barroso (2006) o segundo nível de regulação, a nacional, é concebida pelo modo como a administração estatal coordena, controla e influencia o sistema educativo do seu país (regulação institucional). Sob o viés de normas, injunções e constrangimentos orienta o cenário de atuação e resultados dos diferentes sujeitos sociais.

Na busca por descrever a origem do termo, Barroso (2006) apresenta características do processo educativo português, em que o sistema público foi construído sobre a base do poder e autoridade estatal, evoluindo progressivamente para uma aliança entre Estado e profissionais (professores) com a exclusão de participação da comunidade em geral. Esta aliança, conseguiu atender à preservação da unidade, homogeneidade e equidade, contudo, não conseguiu garantir a qualidade e a eficácia do funcionamento do sistema e dos seus resultados.

Diante disso, há uma institucionalização do serviço público, abrangendo normas, valores, códigos de comportamentos e práticas, via compromisso entre dois modos de coordenação: administrativa burocrática e profissionalismo. Essa dupla coordenação – “administração burocrática e profissionalismo” – permite ao Estado a organização em torno do “interesse público” (atuação burocrática) e do “bem público” (profissionalismo está a serviço). Esta forma de regulação se consolidou por intermédio de tensões e ambiguidades, principalmente em relação ao controle do processo educativo. Desse modo, constata-se que a escola desde suas origens esteve marcada por uma permanente tensão e regulação entre a “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”, configurando dois modos de regulação:

[...] uma regulação estatal do tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como um serviço do Estado, sujeita à uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração direta centra [...] uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como “uma organização profissional”, com uma gestão de tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira [...]. (BARROSO, 2006, p. 52).

Ainda segundo esse autor, o declínio do processo de regulação burocrático-profissional e a emergência da regulação transnacional, bem como as políticas de

reestruturação do serviço público resultaram em condições favoráveis para o domínio da regulação nacional.

Nesse contexto, vale destacar que regulação transnacional, com discursos e práticas de descentralização, lógica mercadológica e privatização, é mediatizada pela influência do contexto nacional. Observa-se nesse sentido, o efeito hibridismo¹¹ como sobreposição ou mestiçagem de diversas lógicas, discursos e práticas na condução das agendas políticas.

Por fim, o terceiro nível de regulação, a microrregulação local, é definida por Barroso (2003, 2006) como processo em que os atores agem em função de negociações e estratégias transformando localmente de modo intencional, ou não, as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional. Assim, é resultante do confronto, da interação, da negociação ou do compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias que ocorrem em um movimento dicotômico entre administradores e administrados, numa perspectiva entre os diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência.

Depreende-se que a microrregulação local tem sua origem referenciada em múltiplos polos, possui intervenção direta em nível local, e pode centrar-se no âmbito da administração desconcentrada ou descentralizada, como também em associações formais e informais, enfim, em organizações coletivas. Nesse sentido, a tessitura desse modelo de regulação reconhece o protagonismo da sociedade civil.

A respeito do seu desenvolvimento Barroso (2006) nos adverte que, em razão da complexidade e imprevisibilidade de seu processo, há uma dificuldade em sua descrição. Contudo, ao utilizar a metáfora de rede é possível evidenciar uma perspectiva interacionista em oposição à visão estruturalista e burocrática das organizações. Nessa óptica, o princípio de rede adotado demonstra a flexibilidade e fluidez de estruturas que se interconectam e fronteiras não determinadas a priori, uma vez que estas resultam de jogo de interesses e estratégias de ações coletivas organizadas. A multiplicidade de espaços da microrregulação produz o efeito mosaico¹², característica que colabora para acentuar sua diversidade e também sua desigualdade.

¹¹ Hibridismo manifesta-se a partir de dois níveis distintos: o primeiro nas relações entre países, em que os periféricos aplicam de modo passivo dos modelos de regulação dos países centrais. Considera-se a inter-relação dos processos de regionalização e globalização, como algo fluido, múltiplo e historicamente construído. De outro modo, o segundo nível refere-se à utilização no mesmo país de formas de regulação distintas (regulação pelo Estado, regulação pelo mercado). Nesse caso, são exercidas simultaneamente regras e práticas de uma regulação burocrática e centralizada, e de outro modo, descentralização e promoção da autonomia, inerentes a processos de autorregulação pelo mercado. (BARROSO, 2006, p. 54).

¹² Efeito mosaico decorre de processo de políticas públicas, que raramente atingem a totalidade dos sistemas escolares. Contudo, conforme Barroso (2003), na maior parte das vezes, tais políticas resultam de medidas

Dadas as análises realizadas por Barroso (2003, 2006), este acaba por nos alertar que a complexidade de interações que compõem os processos de regulação e da ação pública nos impele a compreender que o Ministério da Educação, ou mesmo o próprio Estado, não pode ser considerado como responsável absoluto por um controle linear e racional e de sentido único. Para além dessa concepção, o movimento de regulação do sistema educacional

[...] resulta, antes de um complexo sistema de coordenações (e co-coordenações) com diferentes níveis, finalidades, processos e actores, interagindo entre si, de modo muitas vezes imprevisível, segundo racionalidades, lógicas, interesses e estratégias distintas. (BARROSO, 2006, p. 60).

Vale destacar que a avaliação assume papel fundamental como instrumento de regulação e controle dessas políticas, haja vista que, assim como afirma Oliveira (2011a), a avaliação se transforma em categoria centrada na eficiência, na eficácia e na produtividade, sob o controle direto do Estado. Cumpre assim reconhecer que a avaliação emerge como parte da estratégia do Estado a fim de atingir objetivos específicos, quais sejam: controlar as despesas públicas, alterar a cultura do setor público e romper com as fronteiras no âmbito do público e privado.

Os anos de 1980 marcaram o início de reformas político-institucionais que resultaram em novas bases federativas no Brasil. Dentre elas destacam-se: a retomada das eleições diretas e a descentralização fiscal imposta na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, a definição dos municípios como entes federativos autônomos e independentes, também apregoados na CF (1988), implicou na ocorrência do movimento de reforma do Estado, na década de 1990, discutido anteriormente o qual alterou o modelo centralizado.

No Brasil, a divisão das responsabilidades quanto ao planejamento e execução de políticas públicas sociais, bem como as ações delas oriundas, está à cargo de três distintas esferas de governo, quais sejam: União, estados, municípios e Distrito Federal (DF). É possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 teve um importante papel na demarcação de novas dimensões do federalismo brasileiro ao evidenciar a responsabilidade devida a cada ente governamental, com destaque para o protagonismo dos municípios nesse processo de responsabilização sob o viés da autonomia fiscal e administrativa.

A distinção entre Estados federativos e unitários diz respeito às *formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais*. Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, pois cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas. (ARRETCHE, 2002, p. 27. grifos da autora).

Fiori (1995) aponta para duas formas de categorização do federalismo. Uma, referente à área da ciência política e outra, oriunda de experiências da modernidade. A primeira classificação de federalismo se apresenta como intenção de

[...] preservação simultânea da unidade de objetivos de um povo com a diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são simultaneamente definidos os espaços e os limites das duas soberanias. De maneira que a existência e o reconhecimento deste princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais. (FIORI, 1995, p. 23).

Por outro lado, com caráter mais empírico, a segunda vertente salienta processo de barganha inerente ao pacto federativo, ou seja, para o autor ocorre uma “negociação federativa” nos espaços de disputa política da federação e, este movimento pode

[...] assumir infinitas formas legais e institucionais, dependendo das condições de sua negociação e em cada lugar [...] as formas jurídico-constitucionais ou político-institucionais são secundárias ou derivadas do processo de negociação entre as partes, e, sobretudo, de sua correlação de forças a cada momento da negociação [...] ideia de uma estrutura política dual com distintos níveis de governo, dedicados uns às funções mais gerais e outros às funções mais locais [...] ideia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação. (FIORI, 1995, p. 23-24).

O federalismo representa certo grau de autonomia dos estados e municípios para o planejamento e execução de determinadas ações, projetos, programas e políticas. Contudo, por si só este não implica automaticamente em descentralização, cabendo à pactuação que

fundamenta ao Estado federativo delimitar quais as responsabilidades atribuídas a cada ente federado

Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas – na ausência de imposições constitucionais – está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições. (ARRETCHE, 2011, p. 52).

Trata-se, portanto, de uma organização do Estado com a assunção de divisões administrativas das esferas políticas. Tal mecanismo se constitui a partir de atuação autônoma dos estados e municípios, respeitando a unidade central de soberania nacional. Depreende-se que o sistema de federalismo adotado nos diferentes territórios estão associados às especificidades de cada país, bem como aos graus de centralização e descentralização estabelecidos pelo poder central e os entes federados. Especificamente no caso brasileiro, o sistema federado se desenvolve por intermédio de pactuação entre União, estados e municípios.

Oliveira (2009), ao analisar a gestão das políticas públicas sociais no Brasil e sua interlocução com o poder local, adverte-nos sobre a perspectiva de que o pacto federativo, gestado com o intuito de se constituir como elemento estruturante da democracia, ao romper com a tradição centralizadora e buscar garantir divisão de poderes e responsabilidades, encontra resistências e dificuldades em sua operacionalização. A autora segue afirmando que os limites encontrados pelas parcerias entre municípios, estados e União são gerados pela insuficiência de recursos financeiros por parte dos poderes locais, o que implica na perda de autonomia com relação à tomada de decisão sobre ações públicas. “[...] a disparidade nas condições de negociação entre os diferentes entes da federação, a despeito da autonomia conferida a cada um, tem resultado em dependência econômica e política de alguns entes em relação a outros [...]” (OLIVEIRA, 2009, p. 23).

Dito de outro modo, foram implementados diversos programas no âmbito federal com vistas à descentralização, através de transferência de atribuições aos níveis estaduais e municipais. Prevalece a defesa do interesse público e a convicção que o Estado centralizado já não mais corresponde aos anseios sociais, portanto, é necessário empreender um processo de democratização e descentralização, com criação de novos modos de participação.

A descentralização fiscal de 1988 permitiu significativa transferência de recursos – particularmente pela elevação do volume de transferências automáticas – e de poder de taxaço para estados e municípios [...] não ocorreu nessa ocasião um processo pactuado de redefinição de funções na área social, capaz de estabelecer, paralelamente á descentralização fiscal, um conjunto minimamente equivalente de atribuições a serem desempenhadas pelas unidades de governo beneficiadas pelo novo arranjo tributário. (ARRETCHÉ, 2011, p. 26).

De acordo com Arretche (2011), são três as vertentes para a compreensão da descentralização de políticas sociais via processo de transferência de competências governamentais: 1) fatores estruturais; 2) fatores institucionais; 3) fatores ligados à ação política.

A primeira, refere-se à concepção explicativa que considera os fatores estruturais dos estados e municípios como elementos responsáveis pelo sucesso ou fracasso dessa transferência, ou seja, atribui a esses entes federados a competência de gestão financeira e político-administrativa. Desse modo, as condições socioeconômicas dos entes federados influiriam significativamente na viabilidade dos processos de descentralização, tendo em vista a capacidade de gastos de cada governo.

A segunda, está relacionada à perspectiva que considera como aspecto relevante para a ação política a natureza das instituições políticas. Esse campo interpretativo não negligencia a base socioeconômica, contudo, defende que o processo de descentralização das políticas sociais, no que concerne aos fatores estruturais, são focalizados na organização de tais organizações políticas nas quais são tomadas as decisões e operacionalizadas tais reformas.

A terceira e última, diz respeito à relação que ocorre entre Estado e sociedade e as relações entre as diversas esferas do governo. No tocante à primeira é possível afirmar que a positividade na descentralização é maior na medida em que exista uma tradição de efetiva participação política, ou o contrário, quanto mais verticalizadas as relações políticas, menores serão as taxas de descentralização. Já a relação entre os diferentes níveis de governo está pautada na disposição da esfera federal em induzir condutas no desenvolvimento de ações locais.

De acordo com Arretche (2011, p. 16) a “ 'descentralização' aqui significa genericamente a 'institucionalização' no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Isto implica na adesão dos entes federados às propostas da União e o engajamento destes na execução local, bem como a instalação de elementos técnico-administrativos estabelecidos pelo Estado.

[...] a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (ARRETCHE, 2011, p. 48).

Por outro lado, Vieira (2001b) assegura que a descentralização muitas vezes é tomada como desconcentração. Entretanto, esta última refere-se a uma diretriz político administrativa em que a União delega autoridade para execução de funções específicas fora de sede, isto é, a ação administrativa se desloca do governo central para as agências regionais. Nesses termos, a descentralização apresenta um grau maior de autonomia com decisões e funções determinadas e desenvolvidas por entes regionais/locais.

Diante disso, entendemos que a descentralização não é sinônimo de desconcentração, haja vista que a primeira defende a emergência de centros de poder periféricos, sejam eles regionais ou locais. Já a desconcentração transfere competências, contudo, não há uma renúncia do poder central.

Corroboramos com as ideias defendidas por Vieira (2007) quando este afirma que no Brasil, assim como em outros países da América Latina, o processo de descentralização associa-se com o compromisso assumido pela sociedade na condução e controle sobre as atribuições que lhe são “repassadas”. Ressalta o autor que as grandes conquistas no Brasil ocorreram por meio da pressão social sobre o Estado. Podemos afirmar que esse é um elemento definidor da própria construção histórica do nosso país, dado que na contemporaneidade se constitui como aspecto que prevalece na elaboração das políticas públicas brasileiras.

Diversos pesquisadores discutem o processo de descentralização. Nos dizeres de Bordignon (1993, p. 149-150), “[...] transferências de tarefas e responsabilidades não se constitui descentralização [...] a essência da descentralização está no deslocamento do eixo de poder, permitindo que as políticas e as decisões sejam formuladas via participação”. Nessa direção o autor estabelece uma estreita relação entre o grau de participação, o grau de descentralização e o nível de vivência democrática da comunidade.

Nas palavras do autor, a efetivação dos processos de descentralização no Brasil, mantém a mesma lógica da estrutura das relações e poder, pois, estados e municípios tornam-se meros executores das decisões do governo central, em um mecanismo que não descentraliza o exercício do poder e a responsabilidade de decisões. Nessas mudanças, fica evidente que o formato descentralizador empreendido no Brasil, embora constituído a partir de princípios

democráticos, não se desvencilhou de práticas autoritárias que marcou a trajetória das políticas públicas brasileiras.

Para Barroso (2013, p. 20), a descentralização administrativa institui-se como

[...] processo de transferência de competências para as autarquias constitui um processo de “auto limitação”, totalmente decidido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder. Forçado pela complexidade dos problemas e a carência dos recursos, o Estado devolve as “táticas” mas conserva-se as “estratégias”, ao mesmo tempo em que substitui um controle direto, centrado no respeito às normas e aos regulamentos, por um controle remoto, baseado nos resultados.

Então, por sua vez, a descentralização administrativa é compreendida como distribuição de competências e a respectiva autonomia para o exercício das mesmas, o que infere em maior flexibilidade e agilidade para tomada de decisões em relação às ações.

Lobo (1990, p. 7) classifica a descentralização sob três vertentes:

[...] da administração direta para a indireta, com a criação de empresas públicas como possibilidade de agilizar as ações do governo; entre níveis de governo, objetivando delegar maior poder aos estados e municípios, abarcando as dimensões financeiras e a reorganização das competências governamentais; a última refere-se à descentralização de ações do Estado para a sociedade civil.

Para Hévía (1991) o nível de centralização e descentralização está interligado ao grau de poder e controle social que atores sociais exercem sobre o domínio particular da atividade pública. Desse modo, aborda a descentralização sob quatro perspectivas: Desconcentração: 1) atribuição de responsabilidades a níveis inferiores do Ministério e agências do governo central; 2) Delegação: transferência de responsabilidades administrativa por funções específicas definidas a órgãos exteriores a estrutura burocrática-regular e que são controladas indiretamente pelo governo central; 3) Devolução, nesse caso a transferência ocorre para unidades subnacionais, as quais não estão submetidas ao controle direto do governo central; 4) Privatização, em que a transferência de responsabilidades se dá para as empresas privadas ou ONGs.

A descentralização abarca a devolução de poderes, como transferência de responsabilidades que permitem decisões locais e ações específicas aos próprios municípios, ou

seja, pressupõe “[...] a outorga legal de poderes a autoridades locais formalmente constituídas ocorre através de funções específicas ou residuais. ” (VIEIRA, 2001b, p. 17).

Segundo Casassus (1995) a descentralização somente poderá ser efetivada a partir de três modalidades: regionalização; municipalização; nuclearização. A primeira inclui parte, um ou mais estados ou grupo de municípios. A municipalização compreende a transferência de encargos e tomada de decisões para a esfera municipal. Nuclearização: forma organizativa constituída por escolas rurais dispersas e com problemas semelhantes, utilizando-se do microplanejamento. O autor nos adverte que a descentralização está associada a um processo de compartilhamento de poder da União para com os governos locais e não somente um movimento denominado pelo autor de desconcentração. Isto seria apenas repasse de responsabilidades relacionadas à execução de ações para os entes federados.

Podemos afirmar que no Brasil temos a convivência entre a descentralização e a desconcentração, ou seja, por vezes há o deslocamento de ações da União para o âmbito municipal. Martins e Santos (2001, p. 240) reforçando essa análise assevera que na ação descentralizadora ocorre a

[...] transferência de poder de um nível de governo a outro, quando este último se responsabilizará pela gestão integral de determinadas políticas públicas a ele subordinadas, acompanhadas dos recursos de toda ordem, no intuito de viabilizar a execução política, administrativa e institucional, combinando, para a realização de tal procedimento, a participação da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo decisório.

Portanto, depreende-se que nesse processo há uma divisão das responsabilidades administrativas entre as diferentes esferas governamentais, abarcando transferências de recursos, com a responsabilidade de estados e municípios gerirem determinados programas, projetos ou mesmo uma política pública. De outro modo, a desconcentração representa a

[...] transferência da gestão operacional, não política, de determinados objetivos definidos e coordenados, em nível central, de uma estrutura de governo a outra ou intra- governamental, de forma a proceder à racionalidade administrativa, gerencial e institucional. Desta forma, difere-se da descentralização, visto que esta pressupõe a capacidade de definição política dos princípios, objetivos e metas a serem alcançados no âmbito a ela vinculado. (MARTINS; SANTOS, 2001, p. 240).

No bojo das reformas, as medidas de descentralização são, pois, desenvolvidas em consonância com a perspectiva de envolvimento dos sujeitos na implementação e na execução das políticas públicas, especialmente as educacionais. Sob esse olhar, Popkewitz (1997) afirma que democracia e participação são amplamente defendidas como elementos de salvação nas reformas sistêmicas e organizacionais da educação. Ainda segundo o autor, as novas abordagens de gestão pública referem-se a uma reconstrução do Estado em relação à participação da sociedade civil. Por meio das parcerias, o engajamento desses atores sociais nas esferas individual e coletiva buscam encontrar soluções locais para problemas que muitas vezes são de ordem global.

Ao considerarmos as políticas e a oferta de serviços públicos dispensados à população brasileira, podemos depreender que a partir desses dois aspectos a descentralização se sustenta a partir de bases que se opõem. Em certa medida tal processo se justifica ao representar os anseios da sociedade em busca de garantir uma maior participação e envolvimento na tomada de decisões. Há que se considerar que tais atos representam a possibilidade de intervenção da comunidade, tendo em vista que por meio dessas interações com o governo local é possível o desenvolvimento de ações, controle democrático e interferências sociais. De acordo com Torres Santomé (2003) esse olhar se justifica por entender que a descentralização permite que os problemas locais sejam identificados e solucionados com maior precisão e rapidez, embora possa exigir uma maior responsabilidade da população em relação às decisões sobre as atividades que ocorrem em suas localidades.

A descentralização está estreitamente associada à políticas de cunho neoliberal, que de certo modo, diminuem o poder de interferência do Estado, atribuindo ao mercado a responsabilidade de regulação social, ao passo que o Estado, com as medidas de descentralização, delega funções ao mercado e este busca inibir as políticas estatais de intervenção que objetivam compensar as carências, injustiças e desigualdades, ou seja, a tendência é o corte de gastos destinados à implementação e acompanhamento de políticas públicas sociais. Para tanto, as políticas de descentralização viabilizadas pelo Estado, em sua grande maioria, não possuem recursos financeiros que se adequem às demandas e acabam por representar somente estratégias de ajustes estruturais associados á cortes orçamentários.

Torres Santomé (2003) ressalta que, ao empenhar-se em desenvolver políticas neoliberais, o Estado age iniciando corte nos gastos públicos; atribui-se ao mercado a assunção de atribuições que até então dependiam exclusivamente do Estado. Tais medidas se materializam a partir de quatro processos distintos que contribuem para o movimento de

descentralização, quais sejam: 1) delegação de poderes e funções; 2) Desregulamentação; 3) deszonificação; 4) escolaridade competitiva.

A delegação de poderes e de funções pauta-se em processos de negociação entre os diversos grupos sociais; os sujeitos que trabalham nas instituições escolares têm valorizada sua participação na tomada de decisões, haja vista que estão mais próximos dos alunos e famílias. Contudo, Torres Santomé (2003) argumenta que a proximidade não é garantia que tais sujeitos saibam avaliar as necessidades da comunidade escolar, ou mesmo que a distância seja determinante para o desconhecimento de dada realidade.

De acordo com Torres Santomé (2003), nos processos de descentralização, quando estes ocorrem sem o acompanhamento de condições de trabalho, recursos econômicos e formação dos professores, as medidas implementadas não têm a eficácia necessária. Seguindo essa linha de discussão, o autor apregoa que os discursos da administração defendem que o objetivo da descentralização é a melhoria dos serviços educativos, entretanto, é também uma forma de transferir para as instâncias locais a responsabilidade com relação ao financiamento.

Por fim, Torres Santomé (2003) assegura que a política de delegação de poderes e funções no campo educacional, de fato representa uma tentativa do Estado de camuflar o exercício de controle, transferindo alguns poderes e algumas responsabilidades aos órgãos e instituições locais, na medida em que estes possam garantir o funcionamento do sistema educacional. Dito de outro modo, apesar de recorrer à descentralização e autonomia, o Estado constrói uma recentralização de poder, pois, devolve certo poder às escolas, com relação à sua organização, mas, continua à frente das decisões por intermédio da definição de currículos nacionais obrigatórios, sistemas de avaliação que abrangem todos os níveis de ensino, programas de formação inicial e continuada de professores, controle dos livros didáticos, dentre outros.

A desregulamentação constitui o segundo artifício para a descentralização. Tal ação implica em que o Estado se afaste de seu caráter regulador eliminando normas legais com finalidades protecionistas, deixando que o mercado passe a regular o exercício de ações empresariais e individuais. Estas medidas são defendidas tendo como pressuposto que o rompimento com medidas de proteção viabilizaria a entrada de novas empresas no país e, consequentemente, resultaria em uma maior empregabilidade.

A terceira perspectiva de descentralização, a deszonificação, pauta-se em um conjunto de ações do governo em que há uma mobilidade dos estudantes, haja vista que a escolha de uma escola pública e gratuita deixa de ser diretamente vinculada à zona em que os alunos

residem. Nesse sentido, observa-se que as escolhas são realizadas em função do *ranking* em que a escola se encontra. É possível identificar que nesse modelo de descentralização os alunos que pertencem às classes populares acabam por ficar restritos à escolas que se constituem especificamente por esses sujeitos.

A quarta e última vertente descrita por Torres Santomé (2003) destaca que a escolaridade competitiva, trata-se de estimular as equipes de profissionais da educação a organizar o trabalho pedagógico de acordo com a idiossincrasia de cada escola. Nessas circunstâncias há um reducionismo no que concerne à qualidade educacional, que é aprendido pelas famílias dos alunos, que, estimuladas pelo governo, passam a considerar-se consumidores a exigir critérios mensuráveis para poder julgar e avaliar as escolas, tomar decisão e eleger a melhor escola para seus filhos.

É preciso considerar que os processos que visam desregular estão em sintonia com as novas perspectivas sobre o papel do Estado e demonstram o lugar estratégico que a avaliação educacional tem ocupado a partir das medidas que vêm sendo assumidas pelo governo. O crescente movimento de democratização de acesso ao ensino gerou um grande interesse para conferir os resultados dos investimentos destinados às escolas. Além disso, apregoa-se a estreita relação entre a educação e competências como mola propulsora da melhoria da produtividade, intencionalidade que se traduz nos objetivos e na operacionalização do planejamento e avaliação em todos os níveis de ensino.

O Estado não ignora o modelo econômico que desenvolve e realiza um acompanhamento do trabalho educativo tendo em vista avaliar e verificar o seu grau de produtividade. Atualmente o foco tem recaído em menor escala nos processos e muito mais nos produtos resultantes das ações de escolarização, nos quais são controlados os conhecimentos e habilidades promovidos pela escola e sua adequação às necessidades do mercado. Nesse sentido, os docentes também submetem-se às avaliações do seu trabalho orientados por critérios decididos pelo governo

De outro modo, a descentralização na administração pública, especialmente no campo educacional, está interligada às lutas e movimentos sociais que na década de 80 do século passado construíram um novo desenho na elaboração e implementação de ações e programas gestados e executados por meio de parcerias entre União e municípios. Nessa lógica, Oliveira (2011b) afirma que a descentralização de poder e de recursos foi apresentada como mecanismo de participação popular e alternativa de gestão das políticas públicas sociais, favorecendo o compartilhamento das decisões. Contudo, mesmo com a preocupação em relação à participação

popular, esta não se configurou na mesma medida com a obtenção de um consenso social em torno da descentralização como resultado de um fortalecimento dos governos subnacionais na proposição e efetivação de políticas públicas.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 acompanhada pela Emenda Constitucional 14/96¹³ e a Lei nº 9.424/96¹⁴ é que se consolidou a autonomia dos municípios, tendo em vista que a primeira estabeleceu a criação dos entes jurídicos como recursos responsáveis pela gestão de seus sistemas de ensino e as demais, previram condições para autonomia pedagógica e administrativa e financeira dos sistemas de ensino municipais.

A descentralização está associada a um modelo de organização governamental pautado na distribuição de responsabilidades entre as esferas do poder executivo. Lordêlo (2001, p. 179) assevera que a

[...] redemocratização da sociedade também coincide com o período de crise do Estado em toda a América Latina. A crise fiscal é acompanhada de um esgotamento do modelo de administração burocrático. A globalização dos mercados impõe a redefinição do papel do Estado. No bojo das reformas implementadas por vários governos latino-americanos, **a descentralização surge como uma estratégia de racionalização administrativa**, sobretudo para a obtenção de maior eficiência das políticas públicas. (Grifos nossos).

No Brasil, no que se refere à educação básica, os municípios têm atendido quase que na totalidade a educação infantil e os estados abarcam na mesma proporção o ensino fundamental e médio. As discussões em torno da municipalização da educação corporificam tendo em vista o pressuposto que esta romperia com o distanciamento das unidades escolares e a comunidade atendida. Nesse sentido, o maior envolvimento dos sujeitos sociais provocaria também acompanhamento e fiscalização pelos mesmos das ações desenvolvidas, o que certamente redundaria no atendimento das necessidades prementes dos alunos na comunidade a que pertence a escola. Notadamente, essa perspectiva tem sido prejudicada em face à tradição da não participação da população brasileira, haja vista a história recente de submissão a regimes políticos autoritários.

Oliveira (2000) destaca a descentralização educativa como mecanismo que se constitui a partir da

¹³ A referida emenda Constitucional foi responsável pela criação do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).

¹⁴ Lei que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

[...] transferência para estados, distrito federal e municípios da responsabilidade de gerir diretamente as diferentes redes de escolas. Ao mesmo tempo, introduz-se nova concepção de controle, realizado indiretamente pelos resultados obtidos pelos alunos nos testes sistêmicos. Passa-se a controlar o “produto” e não o “processo” que originou. Nesta lógica, a “autonomia” da escola passa a ter outro sentido, pois a instituição passa a ser “monitorada” de outra maneira. (OLIVEIRA, 2000, p. 83-84).

Na educação, as políticas de descentralização sob o viés da desregulamentação são amplamente concretizadas por intermédio de contratos de trabalho dos profissionais da educação. Contratos esses que permitem terceirizações, empregos temporários, flexibilização de carga horária, demissão de trabalhadores não estáveis, redução de salários, encolhimento do número de funcionários e docentes, entre outros.

Ademais, Oliveira (2000) destaca ainda que a descentralização educacional ocorre por intermédio de três medidas: econômicas, curriculares e organizativas. A primeira consiste na possibilidade das instituições em gerirem seus recursos financeiros; a segunda, refere-se à tomada de decisões sobre currículos escolares, metodologias e recursos didáticos, configurando-se como a mais problemática, uma vez que está em pauta a definição dos rumos e do futuro da escola e, contraditoriamente esta é a vertente em que menos é estimulada a participação dos educadores; por fim, a terceira, as organizativas, que relacionam-se diretamente com ações relacionadas aos projetos curriculares a aos modos de trabalho nas instituições escolares.

No campo educacional a descentralização tem permeado o discurso oficial do governo como uma possibilidade de rompimento com um sistema demasiadamente burocrático. Vigora a perspectiva de que tal movimento implicará em maior eficiência e eficácia do sistema de ensino por permitir que um número maior de representantes da sociedade participe dos processos decisórios.

Na esfera educativa Ludwig (2001) ao analisar o processo de descentralização a assevera que este historicamente se apresenta sob três vertentes: nuclearização, regionalização e municipalização. A primeira, presente na América Latina, configura-se como uma modalidade instaurada a partir da existência de instituições escolares isoladas regidas por apenas um docente e funciona com a seleção de uma escola como centro coordenador de troca de experiências. Uma segunda vertente foi implementada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), cujo modelo de descentralização abarcou transferência de responsabilidades de determinados órgãos centrais para unidades administrativas regionais/locais. Por fim, a terceira refere-se ao processo de municipalização, isto é, diz respeito

à responsabilização dos municípios como entes responsáveis pela gestão das demandas educativas, o que implica na oferta de educação formal às crianças e adolescentes em idade escolar.

Para Ludwig (2001), a compreensão do termo descentralização requer o entendimento do seu oposto, a centralização, uma vez que a centralização e a descentralização não são divorciadas. O que ocorre de fato é a predominância de uma em detrimento de outra, a depender do contexto histórico, político, econômico e cultural, dentre outros. Ainda segundo o autor, esses dois termos somente podem ser inteligíveis na medida em que os incluímos na organização e reorganização do Estado. É, pois, possível constatar que os Estados modernos instituíram-se a partir de processos centralizadores, pautados em concepções de integração e unificação. Ao longo do processo histórico podemos perceber que a centralização está relacionada à redução ao mínimo indispensável do poder local. De outra forma, a descentralização é concebida quando o Estado ou órgãos centrais têm seu poder reduzido minimamente no tocante ao desenvolvimento de ações que lhe são inerentes.

Há que se considerar como elemento indutor de tal perspectiva, a defesa que se faz no que concerne à possibilidade de uma maior arrecadação de recursos financeiros por intermédio da participação de diversos setores da sociedade civil. Para Ludwig (2001) outro fator preponderante para que a gestão descentralizada se fortaleça está no discurso sobre o aprofundamento do conhecimento do poder local das demandas e necessidades que são próximas e, por conseguinte, resulta um melhor direcionamento dos gastos públicos.

Assim, o formato que os processos das políticas públicas educacionais têm se corporificado no Brasil alude à constatação de que este se efetiva pela formulação na esfera da União e pela sua descentralização no campo da execução local. Em geral, as reformas educacionais, bem como os programas delas advindos acabaram por acentuar esse grau de autonomia de implementação dos municípios.

Sob uma essa mesma perspectiva de análise Oliveira (2009) esclarece que os municípios possuem uma significativa importância na constituição do pacto federativo, pois as unidades municipais consolidaram-se como entes federados dotados de autonomia política e administrativa. Assim, o município é responsável por ordenar seu desenvolvimento social e gerir políticas públicas que visem à consolidação democrática do Estado, redefinindo encargos e obrigações relacionadas à gestão pública municipal.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) está no bojo do processo de descentralização na medida em que pressupõe transferência de responsabilidades de uma esfera de governo mais

abrangente para uma menos abrangente, isto é, a União responsável pelo planejamento delega aos estados, Distrito Federal e municípios, o encargo com a execução de ações e/ou subações expressas no PAR de cada ente federado. Portanto, é nesse processo que se efetiva a implementação dessa política, bem como também tem início o contexto da prática, a fase do ciclo de políticas que nos interessa investigar.

Nesse trabalho, com relação ao PAR, objeto de estudo nessa investigação, interessamos compreender os principais elementos que permeiam essa política de descentralização e seus efeitos na rede municipal de educação, ou seja, suas implicações na indução de ações que se relacionam à qualidade da educação infantil e ensino fundamental desenvolvidos no município de Uberlândia-MG.

Sob esse olhar, perspectivas de análises que apontam para o reducionismo dos processos reguladores a um único ator, no caso o Estado, tendem a desconsiderar outros interesses e forças coletivas no processo de definição, coordenação e execução de ações e políticas públicas. Ao contrário, este é um movimento que perpassa por diferentes projetos em disputa. Os sentidos, a intensidade e os efeitos entre os múltiplos âmbitos de regulação poderão ser evidenciados ao tecermos considerações sobre o sistema educativo no Brasil, aspecto a ser analisado na seção seguinte.

3 A NOVA LÓGICA DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL: EM DESTAQUE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

Nesta seção trataremos dos aspectos conjunturais dos anos 2000, especialmente a partir da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, com destaque para a materialização de políticas públicas sociais, dentre elas, a educacional. Será também objeto de discussão os elementos relacionados ao cenário de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com destaque para os aspectos relacionados às concepções e princípios de planejamento e gestão que nortearam o Plano. Para tanto, pautar-nos-emos em sua caracterização e análise, com destaque para os condicionantes políticos que consolidaram as bases de constituição do PDE. Esse movimento será realizado a partir do discurso oficial em interface com a abordagem teórica de pesquisadores da referida temática.

3.1 Elementos contextuais das políticas públicas sociais

É possível destacar que as reformas educacionais empreendidas nos anos de 1990 houve a compreensão de que pautar as ações somente visando o desenvolvimento econômico não seria suficiente para atender aos problemas sociais que estavam postos. Não obstante, Para Oliveira (2011a) o modelo de desenvolvimento em curso foi fortemente criticado, tendo em vista o questionamento com relação ao Estado, sobre sua capacidade em gerir a “coisa pública”, com a eficácia e a eficiência necessárias, haja vista a focalização em políticas econômicas sem atenção para as políticas sociais redistributivas.

De acordo com Oliveira (2011a) as políticas públicas sociais têm sido marcadas por uma aproximação entre os grupos interessados na implementação das mesmas, quais sejam: sociedade civil, sindicatos, associações, etc. e os representantes do Estado responsáveis pela implementação dessas políticas. Disso resulta, além de certo corporativismo, um reforço do poder local.

Segundo Evaldo Vieira (2007), no Brasil destacam-se três momentos políticos no que diz respeito às políticas sociais: o período de controle da política, associado à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista; posteriormente, o de política do controle, referente à ditadura militar compreendido entre os anos de 1964 até o final do período constituinte no ano 1988; por fim, o último período destacado pelo autor teve início com a promulgação da Carta Magna em 1988 até os dias atuais e é reconhecido em sua análise por uma política social “sem direitos sociais”.

Os dois primeiros momentos podem ser considerados como um constante movimento de idas e vindas com relação às políticas sociais, mantendo características de execução fragmentária, setorial e emergencial. Apesar de reconhecer a Constituição Federal de 1988 como sendo a legislação nacional com maior acolhimento às políticas sociais, vale ressaltar que, de outra parte, poucos desses direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando exigem regulamentação. Há, portanto, a tensão entre ter conquistado direitos, no âmbito da legislação, mas a dificuldade de sua materialização.

Por sua vez, as políticas sociais estão embutidas em um projeto de reforma do Estado que tem afirmado que a crise¹⁵ é do Estado e não do capitalismo, concepção essa defendida pelo pensamento neoliberal. Assim, segundo Mészáros (2008) utilizam-se estratégias pautadas na reforma do Estado diminuindo sua atuação para superar a crise. Nesse sentido, cabe ao mercado superar as falhas do Estado, prevalecendo a lógica do mercado para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. Todavia, a crise não se encontra no Estado, é uma crise estrutural do capital.

Esse ideário é traduzido nas políticas públicas brasileiras por incentivo de organismos internacionais, dentre eles o Banco Mundial¹⁶. Este estimula a descentralização das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado, com pressupostos de transferência de obrigações para organizações da sociedade civil, com vistas à efetividade do gerenciamento das ações sociais.

A gestão das políticas públicas sociais, especialmente as educacionais, adota um desenho com contornos definidos por uma formulação no âmbito central e descentralização em sua execução local. A partir da década de 1990 do século passado as reformas de Estado, implementadas na maioria dos países latino-americanos, tiveram como característica principal a atribuição de uma maior autonomia aos governos municipais e estaduais. A orientação das políticas sociais se desenvolve sob dois vieses: a diminuição de gastos públicos direcionados ao

¹⁵ Mészáros estabelece as distinções entre tipos de crise. Há diferenças entre crise periódico-conjuntural e a crise estrutural. [...] a diferença crucial entre os dois tipos nitidamente contrastantes de crise [...] é que as crise conjunturais ou periódicas se desenvolvem e se resolvem com maior ou menor êxito dentro de uma dada estrutura política, enquanto que a crise estrutural afeta a própria estrutura em sua totalidade e possui caráter universal e não setorial; seu alcance é global e não limitado a um conjunto de países; sua escala de tempo é longa e contínua de desenvolvimento do tempo (MÉSZÁROS, 2008).

¹⁶ O Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução (Bird), também conhecido como Banco Mundial (BM) foi criado em 1944 com o objetivo de atuar na reconstrução de países destruídos na segunda guerra mundial. Atualmente o Banco Mundial (BM) tem como função primordial financiar países que necessitam de realizar obras de grande expressão (transporte, geração de energia, saneamento básico, infraestrutura em geral), além de contribuir para outras questões envolvendo o crescimento financeiro na agricultura e na indústria, acrescentando ainda as temáticas sociais e ambientais. Mais de 180 países membros colaboram para o capital. O direito de voto é adquirido de acordo com a colaboração de um determinado país no comércio mundial. O principal acionista são os Estados Unidos que possuem em suas mãos o poder de impedir as decisões referentes ao interesse da instituição.

desenvolvimento social da população pobre e a formulação de programas de caráter assistencialista e provisório destinados á assistir a parcela mais carente da sociedade. Portanto, “[...] o Estado passa a se relacionar com os cidadãos, dividindo-os em dois tipos: os contribuintes/consumidores e os destituídos/assistidos [...]”. (SALAMA; VALIER, 1997 apud OLIVEIRA 2011a, p. 82). Os autores mencionados destacam nesse processo de mudança reformista três características que são centrais e que foram reforçadas pelo Estado, quais sejam:

1) Políticas sociais orientadas para os muito pobres – por serem considerados os mais “frágeis” diante dos custos das reformas, estes serão “protegidos” por meio de ações sociais empreendidas pelo governo, dentre elas, serviço de primeira necessidade e infraestrutura social. As ações públicas são focalizadas e vão ao encontro do combate à extrema pobreza. Nesse sentido, a política social deixa de assumir seu caráter universal.

2) Políticas de assistência-benfeitoria e de privatização - têm a função de mediar a relação entre o seguro e a assistência. A população pertencente á classe média afasta-se do setor público e adere à iniciativa privada, o que representa também o crescimento das privatizações nesse setor. Essa política abarca a participação por vezes do Banco Mundial (BM) e Organizações Não Governamentais (ONGs).

3) Políticas sociais descentralizadas e recorrendo à uma participação popular - com o objetivo de diminuição e racionalização dos gastos, as medidas descentralizadoras são ações sociais desenvolvidas com recursos do governo e organizações não governamentais, portanto, há que garantir maior eficiência na utilização dos mesmos.

Segundo Evaldo Vieira (2001a), a educação como direito social tem sua importância efetivada na Constituição Federal de 1988, a qual concede amplos direitos aos indivíduos e que de certo modo indica a ampliação e o interesse social pela educação, reconhecendo-a como elemento fundamental da política social. Sob esse olhar, a educação traduz-se em direito público subjetivo, isto é, converte-se em situação jurídica consagrada por uma norma legal que preconiza a legitimação do direito de todos a exigirem a sua realização e, a sociedade, por sua vez, tem a possibilidade de responsabilizar a autoridade competente pelo não cumprimento desse direito.

As sociedades e seus sistemas escolares são comumente comparados em relação aos seus níveis de integração, mais factíveis de serem medidos e averiguados. A integração de uma sociedade depende do papel que exerce o Estado em relação aos seus cidadãos, ou seja, as políticas públicas e sociais que desenvolve e põe em ação. Assim, a integração de um país é maior ou menor dependendo das políticas de saúde, segurança, previdência, regulação

das relações de trabalho, entre outras que o Estado promove. As desigualdades sociais e de renda, bem como outras variáveis, tais como o tamanho do país, sua dimensão territorial e população, também interferem na integração, tornando-a mais complexa. Da mesma forma, a escola que escolariza seus alunos por longo período e de maneira comum é mais integrada que aquela que os seleciona precocemente e os divide e classifica em diferentes posições. (OLIVEIRA, 2011b, p. 331).

A educação como direito de todos e obrigação do Estado deve ocorrer necessariamente em instituições próprias e deve seguir determinados princípios; necessita ratificar a autonomia e conservar a liberdade de ensino. Contudo, mesmo com a efervescência do debate acerca do direito educacional, reconhecemos que sua materialização ainda se constitui uma realidade a ser conquistada, sem perder de vista que o cumprimento desse direito requer a mobilização de toda a sociedade.

Enfim, as reformas educacionais da década de 1990 tiveram como eixo central a gestão, isto é, por intermédio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica buscou-se promover o acesso à educação básica, por meio de uma organização racional, nos moldes dos princípios da iniciativa privada, o que resultou em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações. Essas reformas, de acordo com Oliveira (2011b) resultaram em mudanças na reestruturação da educação escolar, principalmente na educação básica, nos aspectos relacionados à organização curricular, por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (1998), à avaliação, pelo incremento ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (2005), ao Exame Nacional de Cursos (1996), ao financiamento, via implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (1996). No campo da legislação educacional brasileira a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394/96 representou a consumação dessa nova reconfiguração.

A partir das mudanças realizadas, esse período representou um processo em que o sistema educacional brasileiro desenvolveu-se em meio a uma gestão fragmentada, com um conjunto de “programas sociais e educativos que buscavam atender a públicos focalizados, revelando grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam definidas”. (OLIVEIRA, 2011b, p. 327).

3.2 Desenvolvimento brasileiro na primeira década do século XXI

Compreendemos que as transformações sociais, políticas e educacionais nos planos nacional, estadual e local possuem, em sua dinâmica de planejamento e execução, aspectos que caminham na mesma direção dos modelos e estratégias de desenvolvimento econômico. Albuquerque (2008) procurou realizar uma interpretação do impacto das políticas sociais comparando-as com o nível de desenvolvimento econômico, por meio do Índice do Desenvolvimento Social (IDS). Há, portanto, evidências de inter-relações entre crescimento econômico e desenvolvimento social, como se apresenta na tabela que segue:

Tabela 1- PIB, PIB *per capita*, IDS e elementos – 1970-2006

Discriminação	Variação média anual			
	1970-1980	1980-2000	2000-2006	1970-2006
PIB	8,63	1,76	2,95	3,99
PIB <i>per capita</i>	5,93	0,29	1,77	2,07
IDS	3,99	1,19	2,00	2,10
Elementos do IDS				
Saúde	4,22	1,97	1,61	2,53
Educação	3,98	2,17	1,52	2,56
Trabalho	3,52	-0,58	5,28	1,51
Rendimento	2,83	-0,02	1,00	0,93
Habitação	5,90	2,27	1,08	3,06

Fonte: Albuquerque, 2008.

O pesquisador destaca que o período compreendido entre 1970 e 1980, na ausência de medidas redistributivas, distante do que se apresenta atualmente, o Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil possuía média anual de 8,6%, com um PIB *per capita* de 5,9%, ao mesmo tempo em que o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) registrava aumento anual de 4%. Por outro lado, o período seguinte com diminuição do crescimento do PIB 1,76% anuais e do PIB *per capita* com apenas 0,3% ao ano, foi irrisório o desempenho do IDS, apenas 1,2% ao ano. Nesse mesmo sentido, nos anos 2000 a 2006, nos quais foram iniciadas medidas sociais, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, e posteriormente ampliadas por Lula

da Silva, o PIB alcançou em média quase 3% ao ano, com PIB *per capita* de 1,8% e o IDS apenas 2%.

Diante disso, observa-se que o incremento do crescimento econômico tem desdobramentos diretos na elevação quantitativa e qualitativa das ações públicas sociais, haja vista que o aumento do PIB permite investimentos mais significativos na área social, pois em consonância com o alargamento das possibilidades financeiras do poder público está também a elevação na taxa de emprego¹⁷ e salários. Assim, os dados revelam que o crescimento econômico é um importante fator para o desenvolvimento social. De fato, períodos em que o país consegue aumentar o seu PIB, o governo tem acesso a uma ampliação na sua capacidade financeira de planejar e/ ou executar projetos e programas comprometidos com ações públicas sociais.

Nessa mesma direção Marques e Mendes (2007, p. 2) ao analisarem o primeiro mandato do governo Lula da Silva nos adverte que :

O governo Lula manteve os juros atrelados às metas de inflação (o que provocou sua permanência em níveis extremamente elevados); aprofundou o esforço de geração de superávit primário com vista ao pagamento do serviço da dívida e comandou um crescimento pífio e errático da economia, fundado principalmente nas exportações do agribusiness. Foi nos seus três primeiros anos de gestão que as cinco maiores instituições bancárias auferiram um lucro de 26%, superior ao ocorrido nos oito anos de seu antecessor.

Magalhães (2010), ao analisar a política econômica do governo Luiz Inácio Lula da Silva, constata que em seu primeiro mandato (2003-2006) não houve rompimento com a linha mestra no que diz respeito à política econômica do governo anterior, mantendo baixo o nível de desenvolvimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Outra análise é apresentada por Boito Jr. (2006, p. 74) ao realizar um estudo comparativo entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva. Para o pesquisador

[...] não se pode considerar o segundo apenas como uma “continuidade pura e simples” do seu antecessor, entendendo que Lula “amplia e dá uma nova dimensão” à estabilidade da política burguesa iniciada por FHC, embora estabelecendo uma relação diferente com as diversas frações do capital

¹⁷ Para Mattoso (2013) mesmo com o aumento dos empregos formais, ainda não é possível afirmar que estamos em condição de pleno emprego, tendo em vista que mesmo com a redução da taxa de desemprego uma parcela importante da população produtiva encontra-se no mercado informal em condições de trabalho precárias.

brasileiro e internacional. Esse autor não descartava, no entanto, a ocorrência de um processo de desenvolvimento sob um modelo “liberal-desenvolvimentista”, em que pese a sua “dinâmica moderada e instável”.

No entanto, no segundo mandato de Lula da Silva foi formulado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), configurando-se como política econômica que ganhou relevância em seu governo. Contudo, o PAC é concebido como uma estratégia para a realização de ações em curto prazo, focalizando investimento nas áreas voltadas para infraestrutura, o que, segundo Magalhães (2010), “permite”, mas não determina o desenvolvimento, sobretudo, não traz elementos que possam constituir estratégia econômica para o Brasil. Neste caso, portanto, os investimentos na infraestrutura se dão em virtude da situação de insuficiência ou precariedade, em razão de um grande período de falta de manutenção ou mesmo construção destas. Enfim, são ações necessárias, mas que demonstram objetivos imediatistas do PAC.

Apesar de reconhecer a fragilidade dos efeitos do PAC e evidenciar críticas com relação à sua implementação e execução, Magalhães (2010) assevera que o PAC foi importante ao contrariar a tese neoliberal ao reconhecer que somente a ação do mercado é insuficiente para alavancar o crescimento do PIB.

Para Barbosa (2013, p. 75) o PAC consiste em um conjunto de ações prioritárias em infraestrutura econômica e social com vistas a elevar a taxa de investimentos da economia e ainda,

[...] contém um amplo programa de investimentos em energia, com destaque para o aumento dos investimentos da Petrobras na exploração e produção de petróleo na plataforma continental brasileira, na denominada camada do pré-sal. Ainda do ponto de vista fiscal, o governo também iniciou um extenso programa de reestruturação de carreiras e valorização do funcionalismo público a partir de 2006, com contratação de novos funcionários e elevação real nos salários. As ações de combate à pobreza também foram ampliadas, com aumento do número de famílias atendidas pelo Bolsa- Família e reajuste do valor dos benefícios.

De acordo com Magalhães (2010) é inegável o desenvolvimento econômico do país no segundo mandato de Lula da Silva, haja vista que o referido governo estabeleceu um núcleo desenvolvimentista como base de sua assessoria econômica. Contudo, é importante destacar a negatividade para esse processo econômico do crescimento dos *commodities*¹⁸ agrícolas (soja e

¹⁸ *Commodities* é um termo utilizado para descrever produtos de baixo valor agregado. São artigos de comércio, bens que não sofrem processos de alteração (ou que são pouco diferenciados – matéria- prima), como frutas,

café) e industriais (siderurgia, celulose, derivados do petróleo, entre outros), por serem considerados setores com baixo valor adicionado, lento crescimento do mercado e baixo nível tecnológico. Não houve estratégia comprometida com o estímulo à competitividade de áreas com alto valor adicionado, mercados em ascensão e tecnologia refinada. Diante disso, a economia corre o risco de entrar em crise, tendo em vista que os recursos naturais não renováveis podem se esgotar ou ser substituídos por outros com menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos que possuem o petróleo em sua matéria prima.

[...] defrontamo-nos hoje, em função da inexistência de estratégia econômica no país, com algo bastante mais grave que o simples crescimento lento do PIB. Isto é, com uma mudança estrutural que está levando gradualmente o país ao debilitamento e ao eventual desaparecimento de setores industriais mais refinados, de vital importância em modelos de desenvolvimento [...]. (MAGALHÃES, 2010, p. 24).

Essa operacionalização se equipara ao mesmo modelo observado na Holanda quando, em função da exploração de grandes jazidas de gás, ocorreu, no país, o decréscimo da atividade fabril. Magalhães (2009) esclarece que tal processo é reconhecido como “doença holandesa”. Porém, no âmbito do aumento das cotações internacionais das *commodities*, o Brasil optou por investir na produção destes bens, secundarizando os setores de tecnologia avançada.

As medidas acima mencionadas evidenciam que ao se especializar em *commodities* o Brasil acaba por ordenar um movimento de exportação relevante de produtos agrícolas e minerais em detrimento do fortalecimento no setor industrial, ao contrário, há a diminuição do quantitativo de exportações e um alargamento na importação de produtos de maior aprimoramento tecnológico.

Vale mencionar que o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) faz um alerta quanto ao processo de desindustrialização baseado no aumento, em termos valorativos e quantitativos, do setor manufatureiro nacional, fato que incide sobre a economia brasileira.

legumes, cereais e alguns metais. Como seguem um determinado padrão, o preço das commodities é negociado nas Bolsas de Valores Internacionais, e depende de algumas circunstâncias do mercado, como a oferta e demanda. As *commodities* podem ser divididas em quatro categorias: 1) *Commodities* minerais: petróleo, ouro, minério de ferro, etc. 2) *Commodities* financeiras: real, euro, dólar, etc. 3) *Commodities* ambientais: água, madeira, energia, etc. 4) *Commodities* agrícolas: soja, trigo, café, algodão, borracha, etc.

[...] melhor designação seria a de desindustrialização qualitativa, que sinaliza o fato de se estar evoluindo para o setor manufatureiro, no qual unidades produtivas de tecnologia refinada e o alto valor adicionado por trabalhador estão reduzindo sua participação, relativamente a outras com as características opostas. (MAGALHÃES, 2009, p. 62).

Entretanto, na análise de Barbosa (2013) os preços das *commodities* aumentaram a partir de 2007 e influenciaram a taxa de câmbio no Brasil. Nesse sentido, do ponto de vista da política monetária, a apreciação cambial neutralizou parte do impacto inflacionário da elevação nos preços das *commodities*, ao mesmo tempo em que impediu a elevação dos índices da inflação nos preços dos bens industriais, os quais estavam sujeitos à concorrência internacional. Tal situação sofreu alterações quando ocorreu o aumento internacional dos valores das *commodities*, resultando no aumento da inflação em escala mundial.

Contudo, mesmo com os entraves mencionados anteriormente, para o crescimento econômico, esse foi um período marcadamente de desenvolvimento nessa área. De acordo com o governo, a justificativa para esse movimento pauta-se na retomada da participação do Estado na condução da economia, com investimento nas estatais e indução de investimentos no setor privado. Outro aspecto destacado por Figueiras et al. (2010), do mesmo modo importante, foi a melhor distribuição de renda e participação no mercado com a ampliação da oferta de crédito, em razão do aumento do salário mínimo e política social, em especial o bolsa-família.

Considerando o governo Lula da Silva, Figueiras et al (2010) destacam pontos que foram determinantes na dinâmica de organização desse período: 1) Existência de continuidade do governo FHC, com a manutenção das bases do modelo econômico, gerador de vulnerabilidade externa; 2) Flexibilização na política macroeconômica com: a redução na taxa de juros, ampliação de créditos, maior investimento do Estado por meio do PAC e em políticas sociais focalizadas (Bolsa-família), política de aumento real do salário mínimo, redução nos índices de desemprego, pequena melhora na distribuição de renda; 3) Atuação marcante das empresas estatais, principalmente a Petrobrás e os bancos oficiais; 4) Retorno da participação mais efetiva do Estado na esfera econômica, imprimindo novos contornos para o tripé capital internacional/Estado/capital nacional. Nesse cenário, sobressai o protagonismo do capital financeiro, com a internacionalização de mercados nacionais.

Conforme observa Silva (2011, p. 125), é interessante destacar que analistas políticos apontam conquistas importantes alcançadas nesse período, quais sejam:

[...] o crescimento econômico com a ampliação das relações comerciais internacionais; a incorporação de vários setores sociais no contexto do mercado consumidor interno; as melhorias alcançadas nas vias destinadas a transporte terrestre; a evolução positiva na taxa de empregos formais; a significativa recuperação do poder de compra do salário mínimo; a evolução constante de crescimento do PIB brasileiro; a evolução positiva no orçamento para a área da educação, acompanhada da ampliação de vagas na educação superior e tecnológica, inclusive com a expansão das respectivas redes de ensino.

Por sua vez, Barbosa (2010, p. 89) afirma que os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff foram marcados por um novo modelo de desenvolvimento econômico, alicerçado na forte atuação do Estado com ações sistemáticas para diminuir as desigualdades sociais, dentre as quais é possível destacar:

(1) o cenário externo favorável resultou numa elevação substancial nos termos de troca da economia brasileira com o resto do mundo; (2) os ganhos decorrentes do cenário internacional favorável foram canalizados para a redução das vulnerabilidades financeiras do país e para a aceleração do crescimento, puxado pelo investimento e consumo domésticos; (3) a política de estímulo ao crescimento foi acompanhada de uma série de ações para melhorar a distribuição de renda, o que criou um círculo virtuoso entre a expansão do emprego e do consumo, de um lado, e da produtividade e do investimento, do outro lado; (4) a melhora no desempenho macroeconômico gerou um forte processo de inclusão social, com a redução da taxa de desemprego, o aumento dos salários reais e a ampliação do acesso da população brasileira ao crédito; e (5) a melhora nos termos de troca do Brasil e a evolução do cenário internacional acabaram gerando uma forte apreciação cambial, o que por sua vez comprometeu a competitividade da indústria brasileira.

Algumas análises revelam a necessidade de agregar essas políticas sociais redistributivas a ações que vão ao encontro do desenvolvimento econômico do país. No período em tela houve o fortalecimento de políticas desenvolvimentistas e de combate à pobreza.

O ativismo estatal deveria se voltar para “a redução da desigualdade da distribuição de renda e para o aumento do investimento público”. O primeiro objetivo foi concretizado através da expansão do Bolsa Família — um programa focalizado de garantia de renda mínima para famílias mais pobres — e da elevação real do salário mínimo, o que proporcionou também um aumento substancial das transferências para os aposentados e pensionistas da previdência social pública. (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 517).

Destarte, faz-se necessário considerar que no tocante às políticas sociais, o cenário pode ser reconhecido como espaço de avanços substanciais. Não há como não reconhecer o alcance obtido pela ação pública social impetrada pelo governo Lula da Silva. Nesse sentido, caminha na direção apontada por Fleury (2010, p. 211) ao reiterar que

A prioridade que têm assumido as políticas de combate à pobreza implementadas pelos governos democráticos na América Latina tem tido relativo sucesso ao retirar milhões de pessoas da condição de indigência nas duas últimas décadas. No entanto, esse desenho priorizado para as políticas sociais na região tem tido menor êxito na redução das desigualdades que persistem e ainda vem enfrentando sérias dificuldades para construir cidadania. Para tanto, seria necessário assegurar, de um lado, direitos sociais livres de condicionalidades; de outro lado, uma inserção produtiva que permita aos indivíduos, famílias e comunidades condições para transpor o umbral de autonomia e romper a dependência das transferências governamentais.

Uma das medidas mais importantes é reconhecidamente o Bolsa-família¹⁹, com ações embrionárias na gestão de FHC, mas que foi substancialmente ampliado na gestão seguinte. Anterior à implementação do Programa Bolsa-família quatro programas de transferência de renda buscavam atender a população em risco de fome, quais sejam: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação²⁰. Todos eram ofertados por meio de cotas. O benefício com valor muito reduzido era dispensado a um membro da família apenas. Na tentativa de reorganizar técnica e, politicamente, os programas e evitar sobreposições, haja vista que não havia um controle sobre outros programas com o mesmo objetivo oferecidos por estados e/ou municípios, o governo optou por unificar tais programas, e o fez por intermédio do Bolsa-família.

¹⁹ O Programa Bolsa-Família foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). As famílias alvo do programa são aquelas que vivem na chamada “situação de pobreza” ou de “extrema pobreza”. Disponível em: <<http://calendariobolsafamilia2015.com.br/bolsa-familia-2015/>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

²⁰ O Programa Bolsa Escola era destinado exclusivamente para famílias em estado de pobreza ou de extrema pobreza, isto é, destinado às famílias com renda per capita de até R\$90,00, o equivalente a meio salário mínimo no ano de 2001. O valor recebido pelas famílias era de R\$15,00 por pessoa, aceitando no máximo três crianças e seu pagamento estava associado à frequência escolar das crianças e adolescentes com idade entre 7 e 14 anos. O Programa Bolsa Alimentação vinculado ao Ministério da Saúde, também elegeu a mesma base de renda dos beneficiários, contudo, o valor de R\$ 15,00 era oferecido às crianças com idade de até 7 anos, nutrízes e gestantes que estivessem com a vacinação, com acompanhamento do desenvolvimento nutricional e, no caso das gestantes, o pré-natal, em dia. O Auxílio Gás, associado ao Ministério das Minas e Energia, repassava R\$15,00 a cada dois meses às famílias já beneficiadas com o Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação. O Cartão Alimentação, com benefício de R\$50,00 era destinado às famílias em situação de risco alimentar, com a exigência de documento comprobatório dos gastos com a compra de alimentos.

O Bolsa-família, mesmo abrangendo os programas citados anteriormente, avança no que diz respeito ao público atendido, uma vez que não relaciona a obtenção do benefício apenas aos grupos familiares cuja composição abarcava crianças e adolescentes. Como proposta mais ampla de transferência direta de renda, o Programa contempla diferentes modalidades que influenciam o valor pago do benefício, e são elas: 1) O Benefício básico, pago as pessoas mais pobres, em que a renda familiar não passe de R\$77,00 por pessoa ao mês, independentemente do número ou da idade dos membros da família. O benefício básico é de R\$77,00 ao mês; 2) O Auxílio variável é pago por cada membro da família com idade entre 0 a 17 anos. Esse benefício é de R\$35,00 por criança, sendo possível cadastrar no máximo 5 crianças no auxílio variável; 3) O auxílio variável jovem é pago a jovens com idade entre 16 e 17 anos, sendo possível cadastrar até 2 jovens no grupo familiar. O valor pago é de R\$ 42,00, sendo possível que a família beneficiada acumule os benefícios básico, variável e variável jovem; 4) O benefício variável para gestantes é direcionado para famílias extremamente pobres que tenham gestantes ou mães que ainda amamentam, o auxílio para essas famílias é de 09 parcelas de R\$35 reais. 5) O quinto benefício é o de superação da extrema pobreza, pago a famílias em que a renda familiar não ultrapasse os R\$77,00 por pessoa ao mês, não podendo ultrapassar o valor de 336 reais por mês. O cálculo desse benefício varia de acordo com a renda e a situação familiar. É possível acumular os cinco benefícios.

É necessário um aprofundamento maior de propostas que articulem as políticas econômicas e sociais a fim de superar as tensões em relação às demandas do desenvolvimento econômico e ações redistributivas,

A inexistência de perspectivas concretas de alteração sustentável das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a ausência de articulação das políticas distributivas com um projeto de desenvolvimento econômico e de preservação ambiental que possa gerar condições de absorção na condição produtiva, se não dos beneficiários atuais, pelo menos de seus dependentes. (FLEURY, 2010, p. 211).

Para se inscrever e participar do programa as famílias interessadas devem estar cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), pois este identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, isto é, aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. A seleção das famílias para o recebimento do Bolsa-família é realizada pelo Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com bases nos dados que foram inseridos por meio da prefeitura no cadastro único. A seleção acontece mensalmente e os critérios usados é a renda de cada integrante da família.

Todavia, Araújo (2013) ao analisar o desenvolvimento regional nos governo Lula da Silva destaca que o Programa Bolsa-família possui efeitos diferenciados a depender da região do Brasil. No sudeste, por exemplo, os resultados obtidos no alcance do programa são menos aparentes, de outro lado, no Nordeste, por concentrar uma parcela significativa da população mais pobre do país, abarca 55% dos recursos do referido programa e seu impacto é maior, haja vista que

[...] na região, a pobreza rural se concentra em pequenos municípios, em especial os do grande espaço semiárido. Nesses municípios é interessante notar que, como as bases produtivas locais são muito modestas, o novo e sistemático fluxo de renda não só dá a cobertura social aos beneficiários diretos, como dinamiza lojas, farmácias, padarias, feiras livres, etc. Gera assim, nesses pequenos municípios um impacto econômico num movimento virtuoso que os estimula a crescer. Tal resultado não é identificado na região sudeste, na qual o Bolsa-família capta o segundo maior volume de recursos, ou seja, 25% do total aplicado. Como ali é o domínio da pobreza urbana e como a base produtiva é ampla e forte, o impacto do programa é apenas o de levar o manto protetor do Estado aos que vivem em situação de dura miséria no coração da região mais rica do país. (ARAÚJO, 2013, p. 162-163).

Em meio às críticas recebidas pelo PBF, Oliveira (2009) esclarece que estas estão, em boa medida, relacionadas ao repasse de dinheiro direto à população mais pobre, configurando-se uma política social passiva, que não estimula o desenvolvimento e a autonomia dos assistidos para que alcancem algum nível de independência e saiam dessa condição. Entretanto, estudos e pesquisas²¹, elucidam que esses tipos de programas e políticas alteraram as condições de existência de seus beneficiados, inclusive sua renda e passam a significar melhorias no padrão de vida da população atendida.

Do ponto de vista das políticas sociais, o diagnóstico desse período indica amplo reconhecimento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)²² como importante

²¹ Segundo relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de novembro de 2005, o governo do presidente Lula estaria fazendo do Brasil um país menos desigual. A pesquisa mostra que a taxa de miséria em 2004 caiu 8% se comparada a 2003, ano em que Lula tomou posse. Ainda segundo a PNAD, oito milhões de pessoas teriam saído da pobreza (classes D e E) ao longo do seu primeiro mandato. (OLIVEIRA, 2005, p. 203).

²² O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído pela Lei 11.977, em julho de 2009. O mesmo prevê atendimento aos municípios com população urbana igual ou superior a 70% (setenta por cento) de sua população total e taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, superior à taxa verificada no respectivo

medida que permite superar as deficiências na oferta de moradias e tem como diretrizes básicas superar o déficit habitacional; avançar no que diz respeito à distribuição de renda e inclusão social e, movimentar o setor de construção civil, com geração de trabalho e renda.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tem como objetivo criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais na zona urbana; reformas na zona rural para famílias com renda mensal de até R\$ 6.500,00, tendo direito aos subsídios habitacionais àquelas com renda familiar de até seis salários. Contudo, é concedida prioridade aos atendimentos às famílias com renda mensal de R\$1.800,00, sendo esta a faixa populacional com maior acesso ao Programa. O PMCMV abarca dois subprogramas: o Programa Nacional da Habitação Urbana (PNHU); e o Programa Nacional da Habitação Rural (PNHR).

O PMCMV permite que os mutuários tenham acesso ao subsídio pago pelo governo de acordo com a renda do solicitante, condições e características do imóvel e localização, dentre outros. Desse modo, os mutuários podem realizar escolhas distintas a partir da análise dos elementos descritos.

Tabela 2: Relação renda familiar e subsídio

Renda familiar mensal	Característica do subsídio
Até R\$ 1.800,00	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de no máximo R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.350,00	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 3.600,00	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 5,5% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 6.500,00	8,16% de juros ao ano.

Fonte: Elaborado pela autora.

Desse modo, há uma articulação entre os aspectos do desenvolvimento econômico e o social. As políticas públicas direcionadas à ampliação do mercado interno e ao consumo, ainda que permeadas por políticas econômicas que buscaram enfrentar a especulação, representaram o avanço do governo em busca de uma gestão voltada para o desenvolvimento,

Estado. O programa utiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). É gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

expansão de crédito, consolidação de políticas sociais que compreendem a redução da pobreza e desigualdades, bem como o crescimento do PIB.

Para o novo desenvolvimentismo, um governo será bom no plano econômico se for «desenvolvimentista» – se promover o desenvolvimento e a distribuição de renda através da adoção de políticas econômicas e de reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas corrigindo a ação automática desses mercados. Em outras palavras, se contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento, porque esta não é outra coisa senão esse conjunto de instituições e de políticas econômicas voltadas para o bom funcionamento dos mercados. (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 169).

Na avaliação de Mattoso (2013) esse processo desenvolvimentista iniciado no governo Lula da Silva arraigou-se fortemente na gestão de Dilma Rousseff, momento em que continua a valorização do mercado interno e políticas sociais, alterações na economia (redução de juros) e fortalecimento da competitividade. “[...] Apesar do crescimento restrito e da menor relação investimento-PIB verificados em 2011 e 2012 [...] já se pode identificar o início de um novo ciclo de crescimento econômico favorecido pela retomada dos investimentos.” (MATTOSO, 2013, p. 118)

Como demonstram Moraes e Saad-Filho (2011), em contraposição ao pensamento neoliberal, que subestimava o potencial de crescimento da economia, os desenvolvimentistas apresentavam a tese da existência do não aproveitamento desse potencial, ou seja, em razão dos ganhos de produtividade, da elevação do emprego formal, à indução do investimento privado, e à abertura de novos mercados externos. Contudo, tais “[...] ganhos só poderiam ser realizados se a taxa de crescimento fosse elevada pelo ativismo estatal fiscal e creditício, iniciando um círculo virtuoso que poderia elevar o crescimento anual do PIB “um ou dois pontos percentuais acima do estimado pelos adeptos da visão neoliberal”. (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 517)

As reformas implementadas pelo Estado nas décadas de 1990 e 2000 com focalização no gasto social, na privatização, financeirização e desregulação dos mercados (bens e trabalho) redundou em desequilíbrio na relação entre mercado e Estado, com valorização exacerbada do primeiro. Com intensa preocupação com a eficiência competitiva do mercado e redução do Estado, as finanças resultaram na criação de um movimento com fim em si mesmo, em detrimento da preocupação com resultados que melhorassem as condições de vida e trabalho da população.

De outro modo, oposto a esse posicionamento “suplantado” percebe-se como característica geral dos países, bem como o Brasil ações voltadas para a tentativa de defesa e produção do emprego, entre outras alterações. Conforme destaca Pochmann (2010, p. 131),

[...] ao contrário do paradigma anterior de mudanças que exigia o afastamento do Estado para o pleno e efetivo funcionamentos dos mercados, prevalece a atual força da realidade. Ou seja, a forte pressão das próprias forças de mercado para que o Estado avance mais e de forma rápida [...] o Estado forte torna-se plenamente compatível com o vigor do mercado, colocando em desuso a máxima do pensamento neoliberal de que menos Estado representaria mais mercado e vice-versa.

Para Sicsú, Paula e Michel (2007) a atuação de um Estado forte o possibilita regular os mercados (concorrência), o que certamente implicará na redução de preços e custos, além da melhoria da qualidade dos serviços prestados e produto final, bem como a ampliação da oferta de empregos formais. “Na concepção novo-desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para permitir o governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas”. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 513)

Nesse aspecto, o país torna explícito que, imbuído da aspiração de melhoraria econômica e social, assume um modelo de políticas, as quais especialistas da área indicam como “novo desenvolvimentismo”²³. Acerca dessa orientação política e econômica Bresser Pereira (2007) realizou análises partindo de um ponto de vista de que esta é uma alternativa responsável e adequada ao desenvolvimento econômico. Segundo este, o novo desenvolvimentismo consiste em um “terceiro discurso” que se encontra entre o discurso do nacional-desenvolvimentismo (e das distorções populistas que sofreu, principalmente durante a crise da dívida externa dos anos 1980) e o discurso da ortodoxia convencional.

Observe-se, portanto que no período compreendido entre a década de 30 e 70 do século passado os países da América Latina, dentre os quais está o Brasil, de modo geral

²³ O termo “novo-desenvolvimentismo”, denominando um conjunto de políticas econômicas alternativas às políticas neoliberais (especialmente após o Consenso de Washington). Segundo Bresser Pereira (2007). A denominação passou a ser mais difundida a partir de 2005, quando da publicação do livro *Novo-Desenvolvimentismo*, uma coletânea de artigos organizada por Sicsú, Paula e Michel (2007).

obtiveram um crescimento às custas da elevação das taxas de juros. Esses países estabeleceram estratégias nacionais de desenvolvimento vinculadas à proteção à indústria nacional e à promoção de poupança forçada por meio do Estado. Também desenvolveram uma aliança nacional entre empresários industriais, burocracia do Estado e trabalhadores. O conceito atribuído a esse conjunto de estratégias foi desenvolvimentismo ou nacional-desenvolvimentismo. Nesse sentido, o objetivo da política econômica à época baseava-se em:

[...] promover o desenvolvimento econômico e, segundo, que para isso era preciso que a Nação – os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores, associados na competição internacional – definisse os meios que utilizaria para alcançar esse objetivo nos quadros do sistema capitalista, tendo como principal instrumento de ação coletiva o Estado. (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 157.)

A base de sustentação para o desenvolvimentismo subdivide-se em três correntes distintas: 1) teoria econômica clássica de Smith e Marx; 2) teoria macroeconômica de Keynes; 3) teoria estruturalista latino-americana. Na América Latina, essas teorias eram utilizadas como instrumento para apoiar as estratégias de desenvolvimento dos países periféricos.

A segunda vertente apresentada por Bresser Pereira (2007) demonstra clara oposição ao desenvolvimentismo, reconhecida como ortodoxia convencional. Tal movimento surgiu a partir dos anos 70, tendo seu ápice na década de 90, em um cenário de crise da dívida externa e fortalecimentos dos países centrais, ocasionando grande avanço da ideologia neoliberal mundo à fora. Esse quadro indica efeitos voltados para a hegemonia dos preceitos neoliberais para os países periféricos, ratificados pelo Consenso de Washington²⁴, o que representou o declínio do desenvolvimentismo e ascensão da ortodoxia convencional. Essa lógica de reformas institucionais e de políticas econômicas, do modo como foram aplicadas no Brasil nos anos 90 evidenciam:

²⁴ O Consenso de Washington foi concebido por John Williamson (1990), economista do Banco Mundial, que sugeriu um conjunto de proposições que rapidamente se tornou no denominador comum das proposições e aconselhamento político das instituições baseadas em Washington (Banco Mundial e FMI) para os países latino-americanos, e mesmo para outros países em desenvolvimento. Tais proposições objetivavam estimular o crescimento econômico através de um conjunto de políticas e reformas de natureza liberalizante, que visavam a disciplina macroeconômica (entendida como estabilidade de preços), abertura comercial e políticas microeconômicas de mercado. A recomendação de abertura da conta de capital, que não constava das proposições originais de Williamson, foi acrescentada ao receituário pelas instituições multilaterais. Assim, o chamado “Consenso de Washington” foi a base das reformas liberalizantes que, em maior ou menor grau, foram aplicadas em vários países da América Latina, incluindo Argentina, Brasil e México, ao longo da década de 1990. (SICSÚ; PAULA, MICHEL, 2007, p. 511)

[...] que o maior problema do país é a falta de reformas microeconômicas que permitam o livre funcionamento do mercado; que o controle da inflação continua a ser o principal objetivo da política econômica; que para realizar esse controle, os juros serão inevitavelmente altos devido ao risco-país e aos problemas fiscais; que «o desenvolvimento é uma grande competição entre os países para obter poupança externa», não sendo motivo de preocupação os déficits em conta corrente implícitos e a valorização do câmbio provocada pelos influxos de capital. É bem conhecido o desastre que esse discurso representou em termos de crises de balanço de pagamentos e baixo crescimento para os países latino-americanos que o adotaram. (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 161).

Contudo, constata-se o fracasso da ortodoxia convencional no incremento econômico nos países latino-americanos, houve a perda do controle da taxa de câmbio, em função de abertura de contas financeiras, a partir da estratégia de crescimento via poupança interna. Segundo Bresser Pereira (2007) associado a isso, as reformas neoliberais, privatizações de serviços, dentre outros fatores, promoveram a ausência de autonomia nacional e coesão nas decisões e ações, resultando na desarticulação da estratégia de desenvolvimento até então realizada. No caso específico do Brasil, a renda *per capita* teve um decréscimo de quatro vezes menos que o obtido na predominância do desenvolvimentismo.

Em meados do século XXI, com a decadência da ortodoxia convencional, emerge outra perspectiva, localizada em meio às duas alternativas de políticas de desenvolvimento mencionadas anteriormente, esta nomeada de novo desenvolvimentismo. Conceitualmente é uma estratégia nacional de desenvolvimento organizada por uma série de iniciativas reformistas institucionais e econômicas, alicerçadas na macroeconomia Keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. A convergência dessas ações tem seu teor relacionado ao

[...] conjunto de ideias que permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões de reforma e de política econômica dos países ricos, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neo-imperialista de seu desenvolvimento – a prática de «empurrar a escada». É a forma através da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico. (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 161).

Essa proposta de desenvolvimento, além de exigir um consenso interno, apregoa ser necessário também o fortalecimento do Estado nos aspectos fiscal, administrativo e político, a fim de permitir que as empresas nacionais possam exercer a competitividade fora dos limites

do próprio país. Sob esse viés, é condição para que ocorra o desenvolvimento: o aumento da taxa de investimento, economia voltada para as exportações, condicionando o aumento dos investimentos à diminuição da taxa de juros e à prática de uma taxa de câmbio competitiva.

Desta feita, o Estado, deve impulsionar o crescimento por intermédio da poupança interna, evitar os déficits em conta corrente e contribuir para uma maior taxa de investimento através de uma poupança pública, ação realizada por meio da contenção da despesa de custeio. Desse modo, Bresser Pereira (2007) destaca que o novo desenvolvimentismo tem como pressuposto que o desenvolvimento pode ser “neutralizado pela concentração de renda, que serve de artifício para as diversas formas de populismo”²⁵. Não parte de uma concepção protecionista, mesmo defendendo uma taxa de câmbio competitiva e bem administrada, pois, essa seria uma forma dos países periféricos, com indústria em processo crescente de desenvolvimento, evitarem perigos da “doença holandesa”²⁶, já citada anteriormente.

São pois, características específicas do novo desenvolvimentismo: a) o crescimento pautado na exportação dos produtos manufaturados ou primários de alto valor agregado; b) possuir o modelo exportador como vantajoso em relação ao importador; c) não ser protecionista, contudo, ser contra a abertura indiscriminada, negociações são realizadas em meio à Organização Mundial do Comércio (OMC); d) ser contrário à concepção de crescimento pautado na demanda e déficit público; e) defender um Estado sólido e forte; f) atribuir ao Estado papel importante em relação à economia e ao funcionamento do mercado, criando as condições necessárias para acumulação do capital no âmbito da saúde, infraestrutura, transportes, comunicação, educação, dentre outros; g) admitir que o setor privado possa realizar parte dos investimentos necessários (parceria público-privado); h) compreender que o Estado não deve ser investidor, mas zelar pela defesa da concorrência. Assim, o novo desenvolvimentismo

[...] não propõe a redução do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além

²⁵ O desenvolvimentismo populista afirma as mazelas vivenciadas pela América latina está associada às seguintes questões: 1) o capital financeiro impõe aos países periféricos endividamento externo e público. Como solução propõe a negociação da dívida com a exigência de desconto; 2) insuficiência de demanda, podendo ser solucionada a partir do aumento do aumento do gasto público; 3) distribuição de renda desigual, tendo como proposta de superação a ampliação dos processos assistencialista pelo Estado.

²⁶ Refere-se à relação entre a exportação de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro. A abundância de recursos naturais gera vantagens comparativas para o país que os possui, levando-o a se especializar na produção desses bens e a não se industrializar ou mesmo a se desindustrializar - o que, a longo prazo, inibe o processo de desenvolvimento econômico. Sobreposição crônica da taxa de câmbio causada pela abundância dos recursos naturais e humanos baratos, compatíveis com uma taxa de câmbio inferior àquela que viabilizaria as demais indústrias de bens comercializáveis. (BRESSER PEREIRA, 2007).

de financeiramente sólido. Propõe, ademais, uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas ao progresso técnico e a introdução de novas técnicas de produção, o desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento, políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento (como o desenvolvimento do capital humano através da educação pública). (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515).

As atuais transformações na organização política e econômica no Brasil, com alterações que indicam o caráter desenvolvimentista dos dois últimos governos, trazem em si o anseio pela superação de elementos constitutivos do modelo neoliberal. Em se tratando dos primeiros anos do mandato de Lula da Silva é consenso que diversas orientações e decisões, dentre elas sua política macroeconômica, se mantiveram inalteradas em relação à gestão de FHC, entretanto, é possível conceber que novas iniciativas e políticas foram gestadas em contraposição aos preceitos neoliberais, o que garantiu ao governo Lula da Silva a caracterização de um modelo híbrido.

Esse caráter complementar, ou adicional, da inflexão de política econômica no segundo governo Lula não permite considerá-la como uma política novo-desenvolvimentista inteiramente coerente. Apesar dos bons resultados atingidos em termos de crescimento econômico e distribuição de renda, e da melhora do posicionamento do Brasil no sistema capitalista internacional, a inflexão ocorrida a partir de 2006 definiu uma política que pode ser denominada mais apropriadamente como “híbrida”, associando políticas macroeconômicas visando à estabilidade monetária e presumindo, implicitamente, o equilíbrio espontâneo dos mercados, com políticas objetivando à aceleração do desenvolvimento e a equidade social mediante um destacado ativismo estatal. (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 521)

Desse modo, as circunstâncias do considerável sucesso no desenvolvimento da economia no Brasil, e a emergência positiva de uma política híbrida instituída pela coexistência de políticas macroeconômicas neoliberais e outras propostas embasadas no novo desenvolvimentismo redundaram na imposição de um modelo em que, de um lado prevalecem ganhos em relação à produtividade e melhoria nos índices de distribuição de renda e a redução da pobreza; de outro lado, persistem problemas de ordem fiscal oriundos da sobrevalorização da moeda nacional, do elevado custo da política monetária e da liberdade de movimentação de capitais.

3.3 Os novos contornos da gestão na educação pública brasileira

Em que pese as crises difundidas mundo a fora, no Brasil, os anos 2000 foram balizados pela importante vitória nas urnas do Partido dos Trabalhadores (PT), pautado no *slogan* “ a esperança que venceu o medo” . Depreende-se que esse período foi permeado por ações que não alteraram significativamente as estruturas de controle social, o que demonstrou sinais evidentes da busca do PT em associar a agenda de políticas sociais de natureza integrativa às demandas do capital mundializado.

Ferreira (2013, p. 74) ao refletir sobre as políticas educacionais no Brasil afirma que os anos 2000 foram marcados por

[...] um conjunto de conferências nacionais, estaduais e municipais provocou a participação dos seguimentos vinculados à educação no País, no sentido propositivo, para a organização da educação no sentido propositivo para a organização nos novos moldes, que possam processualmente trazer maior qualidade para o ensino e atendimento mais extensivo aos brasileiros ainda distante do ideal de escolarização.

A “*Carta ao povo brasileiro*”, documento adotado como compromisso de Lula da Silva as vésperas da eleição de 2002, pleito em que sairia vencedor, teve o intuito de fortalecer a confiança dos diversos setores nacionais e internacionais, tais como: Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), entre outros. O até então candidato à presidência da república afirmou na referida Carta sua intenção de manter o modelo da agenda econômica em curso, sem rupturas com compromissos assumidos por seu antecessor.

[...] O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. (SILVA, 2002, p. 2).

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, teve início no ano de 2003 e, contrariando a desconfiança de que não passava de estratégia eleitoral, a condução das ações adotadas pelo governo Lula em seus dois mandatos pautou-se no acordo proposto pela Carta.

Ao analisar a vitória do candidato de oposição Lula da Silva nas eleições de 2002, Silva (2011) apresenta elementos que nos permitem compreender o que representou essa conquista, haja vista que esta

[...] trazia consigo a expectativa de diferentes setores da sociedade brasileira e do campo educacional de que importantes mudanças ocorreriam no âmbito das políticas públicas e do papel e atuação do Estado na sociedade. Se, de um lado, essas expectativas giravam no sentido de que haveria ruptura com o ideário neoliberal e a concepção gerencialista que sustentava a gestão pública, orientadora das políticas econômicas e sociais nos governos anteriores, de outro as expectativas giravam em torno dos receios quanto às possíveis mudanças que poderiam significar rupturas e quebras de contrato que gerassem profunda instabilidade política, institucional e econômica. (SILVA, (2011, p. 122-123).

Inicialmente Lula da Silva, em razão dos acordos firmados com as agências internacionais e reformas em curso, trilhou um caminho de continuidades das políticas públicas assumidas por seu antecessor. Neste sentido, as mudanças foram sendo estabelecidas por intermédio de táticas e estratégias em meio às brechas que foram sendo construídas ao longo de sua gestão. Contudo, faz-se necessário ressaltar que há um posicionamento distinto em relação ao MEC nos dois mandatos de Lula da Silva. Essa afirmação é pertinente pois, apesar do período em questão pertencer a uma mesma conjuntura política, isso não significa que não tenham ocorrido importantes mudanças no papel e na atuação da União no campo educacional. De acordo com Silva (2011) é possível afirmar que não houve rupturas e mudanças severas na trajetória das políticas educacionais conduzidas pelo MEC. Contudo, novos elementos, processos e práticas foram sendo incorporados, de forma a delinear o papel e a atuação do Estado brasileiro frente à educação básica.

Em seu primeiro mandato (2003-2006), houve três ministros à frente do MEC, Cristovam Buarque (2003-2004), Tarso Genro (2004-2005) e Fernando Haddad (2005-2007), sendo que Haddad permaneceu à frente do Ministério da educação no mandato posterior de Lula da Silva.

O primeiro teve sua atuação marcada por ausência de políticas e ações que reestruturassem a educação ou que imprimissem oposição àquelas planejadas por FHC.

Cristóvam Buarque adotou medidas que atendiam de modo satisfatório as orientações preconizadas pelo Banco Mundial (BM), quais sejam: educação à distância como mecanismo para ampliar a oferta de vagas no ensino superior; controle e regulação da educação via processos avaliativos com adesão aos preceitos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)

Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. Assim, assistimos, nesses quatro anos, ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis. (OLIVEIRA, 2009, p.198).

Importante registrar que o segundo ministro, Tarso Genro, deu início a um movimento de implantação de políticas tanto de médio, quanto de longo prazo, em um movimento que sinalizava algumas rupturas. Ao analisar as políticas educacionais nesse período Silva (2014, p. 4) aponta que importantes mudanças foram implementadas nessa direção, haja vista que,

O incremento dado à educação a distância no âmbito das instituições públicas de ensino superior. Esse caminho foi apontado no governo de FHC, no entanto, foi no governo Lula que se conseguiu definir uma estratégia para a efetiva inserção dessa modalidade de ensino nas universidades públicas. Por meio dos editais para fomentar e induzir a constituição do chamado Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o MEC conseguiu fazer com que essas universidades, ainda que com críticas e resistências internas, por meio de diferentes grupos e setores nelas existentes, respondessem a esses editais e passassem a desenvolver ações de formação em nível superior na modalidade da EAD.

Diante disso, do ponto de vista de mudanças na estrutura administrativa do MEC, merecem destaque na avaliação de Silva (2002) aquelas que foram claramente ilustrativas dos caminhos que as políticas educacionais iriam assumir naqueles anos que restavam para a conclusão do primeiro mandato do governo Lula.

[...] a antiga SEIF, herdeira da SEF, deu lugar à Secretaria de Educação Básica (SEB), que passou a tratar das políticas de todas as etapas da Educação Básica, inclusive o Ensino Médio, até então sempre vinculado à secretaria que tratava das políticas relativas à educação profissional. Assim, na recém-criada SEB, além de um departamento específico para encaminhar políticas relativas à educação infantil e ao ensino fundamental, foram constituídos novos departamentos, responsáveis, respectivamente, pela articulação com os sistemas de ensino e o desenvolvimento de políticas de financiamento da Educação Básica; a antiga Secretaria de Educação Média e Profissional (SEMTEC) foi redesenhada como Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), portanto voltada especificamente para essa modalidade de ensino, ao mesmo tempo que recebeu em sua estrutura dois novos departamentos até então inexistentes – Departamento de Políticas e Articulação Institucional e Departamento de Desenvolvimento e Programas Especiais; ·na SESU foi criado um novo departamento – Departamento de Residência e Projetos Especiais na Saúde –, que em boa medida respondia a uma reivindicação antiga da Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), no sentido de que os chamados “hospitais universitários” ou “hospitais-escola” dessas instituições tivessem tratamento específico no âmbito das políticas de educação superior e sua articulação com as políticas de saúde pública coordenadas pelo Governo Federal; ·a criação da Secretaria de Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade (SECAD), que ficou responsável por conduzir as políticas em torno de temas e problemas como alfabetização de jovens e adultos; educação integral; educação em direitos humanos, inclusive com as questões relativas a gênero; educação ambiental; relações étnico-raciais e ações afirmativas para as populações negras nas instituições de ensino; educação indígena; educação no campo, dentre outras [...]. (SILVA 2011, p. 127-128).

Apesar das críticas que lhe são imputadas, o primeiro mandato do presidente Lula da Silva foi marcadamente importante no campo das políticas públicas, dentre as quais destacaremos algumas iniciativas que demonstram a tentativa de reorientação no curso das políticas sociais, buscando estabelecer bases de cooperação entre os entes federados .

Em 2003 foi implementado o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), cujo objetivo central pautava-se na erradicação do analfabetismo no Brasil. Voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, o programa é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo. Os municípios recebem apoio técnico e financeiro na implementação das ações do programa, visando capacitar alfabetizadores e alfabetizar as pessoas com 15 anos ou mais que não tiveram oportunidade na idade certa ou foram excluídos da escola antes de aprender a ler e escrever, e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil.

Mesmo reconhecendo os avanços e a potencialidade do PBA, Rummert e Ventura (2007) destacam que o mesmo ainda contempla algumas semelhanças com programas

anteriores desenvolvidos em outros governos, a exemplo, do Programa Alfabetização Solidária (PAS) ²⁷ implementado na gestão de FHC. As autoras salientam que o Programa Brasil Alfabetizado teve sua proposta desvinculada da educação básica, o que representou um equívoco e não superou o viés das ações anteriores, deixou os educadores progressistas perplexos pela recorrência do equívoco.

[...] desde o início, seu caráter de campanha, as bases de sua concepção, análogas às de tantas iniciativas fracassadas já implementadas em outros períodos históricos – como o MOBREAL e o PAS – e a desconsideração de amplo conjunto de trabalhos que evidenciam as fragilidades e limites de tais iniciativas. Diálogos entre a SECAD e especialistas da área, ao longo do período de implementação do Brasil Alfabetizado, resultaram em algumas alterações no Programa. Entretanto, os ajustes e tentativas de acerto têm se limitado a aprimoramentos de uma mesma lógica, sem que se rompa com os fundamentos da concepção de programa emergencial que o estrutura. (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 35-36).

Nesses moldes, o Programa acaba por estabelecer repasses financeiros públicos para o setor privado, implicando sensível redução do papel do Estado na materialização da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nas instituições públicas de ensino, tendo em vista que o mesmo não está vinculado às políticas públicas que assegurem a interlocuções entre a alfabetização e sua continuidade, a qual deveria assegurar o acesso universal dos jovens e adultos ao Ensino Fundamental e Médio na modalidade da EJA.

As ações de alfabetização abrigadas pelo Programa, por serem pulverizadas, sobrepostas e heterogêneas, reforçam um conjunto de práticas que se coadunam com as marcas de diferentes formas de precarização a que estão, em geral, submetidos alfabetizadores e alunos. (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 36).

Destacamos também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), instituído em 1996 pelo governo federal, que expandiu significativamente ao longo dos anos 2000. O Mesmo é compreendido como um conjunto de ações que têm o objetivo de retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce e assegura transferência direta de renda

²⁷ O PAS foi criado em 1996, pelo Conselho da ONG Comunidade Solidária, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de coordenar ações sociais emergenciais de combate à pobreza. O Programa foi concebido como campanha de alfabetização a ser desenvolvida com parcerias entre os poderes públicos federal e municipal, organizações da sociedade civil, empresas, fundações e instituições de ensino superior públicas e privadas.

às famílias. É destinado a adolescentes e crianças que não estejam trabalhando, exceto aqueles na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. Sua cobertura foi ampliada no governo Lula da Silva para alcançar progressivamente todo o país em um esforço do Estado para a implantação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil, atendendo às demandas da sociedade.

São exigências para a inserção da criança e do adolescente no Peti: matrículas na escola com 75% de presença; manter afastado de qualquer forma de trabalho crianças até 16 anos e participar das ações socioeducativas e de ampliação e geração de renda que lhes forem oferecidas. O valor da bolsa depende da atividade que o jovem ou adolescente exercia. Para as crianças que exerciam atividades na área urbana a bolsa é no valor de R\$40,00 por criança, atividades rurais a bolsa é de R\$25,00 por criança cadastrada. São consideradas áreas urbanas as capitais, regiões metropolitanas e municípios com população acima de 250 mil habitantes. “Sob uma visão sistêmica, o vínculo entre educação e desigualdade social é inegável e tem consequências importantes para se pensar as estratégias políticas destinadas a enfrentar os problemas de desigualdade educacional”. (OLIVEIRA, 2011b, p. 333).

A partir de 2005 o Peti foi integrado ao Programa Bolsa - Família, com o intuito de racionalizar a dinâmica de gestão dos programas, ampliando o atendimento aos menores de seis anos. Entretanto, para Carvalho (2004, p. 52) transparece a necessidade de salientar que o sistemático funcionamento do programa apresenta problemas, efeitos positivos e desafios,

[...] entre os primeiros estão uma cobertura insuficiente das crianças que exercem atividades laborais; atrasos recorrentes no repasse de verbas e no pagamento das bolsas; insuficiência do apoio e da contrapartida das prefeituras para a implantação da Jornada; ausência de critérios, falta de fiscalização, interferência política e clientelista na escolha das crianças contempladas; carência de maior controle sobre as verbas repassadas aos governos locais; desarticulação entre a escola regular e a Jornada; funcionamento da mesma em condições inadequadas; baixa qualificação dos monitores, cuja capacitação é bastante variada entre os municípios.

Ainda assim, Oliveira (2009) ao refletir sobre rupturas e permanências no governo Lula da Silva, nos adverte que os programas sociais implementados no período, principalmente em seu primeiro mandato, podem ser considerados em grande parte como assistenciais ou compensatórios. Desse modo, são programas emergenciais orientados pela mesma lógica do governo que o antecedeu, com programas sociais destinados aos mais pobres, aos miseráveis, aos que se encontravam abaixo da linha da pobreza.

[...] o setor da educação tem exercido papel crucial na implementação de programas sociais dirigidos aos mais pobres. Por meio de acordos firmados entre o governo federal, estados e municípios, tais programas têm sua execução descentralizada e repassada ao nível local. Observa-se, assim, que como política social a educação tem cumprido relevante tarefa na distribuição de renda aos mais pobres que se encontram na condição de assistidos, exercendo muitas vezes importante papel na seleção de públicos atingidos. Esses programas chegam à escola pública como mais uma tarefa a ser desempenhada em meio ao conjunto de exigências apresentado aos docentes. A mesma lógica pode ser observada no que se refere também à política educacional especificamente dita, ou seja, muitos programas chegam às escolas de maneira diferenciada entre elas, como programas especiais, políticas temporárias, sem configurarem-se como políticas regulares.

No tocante à melhoria no desenvolvimento das políticas públicas sociais, Pochmann (2013, p. 48) demonstra que

[...] apesar das especificidades de um país periférico, as medidas mais recentes melhoraram em varias modalidades de atenção social, sem, contudo, romper definitivamente com a natureza da exclusão. Se o objetivo da questão social for o enfrentamento da totalidade das vulnerabilidades da população, a ação governamental de médio e longo prazos exige não apenas e exclusivamente a ação setorial, mas, sobretudo, e cada vez mais, a matricialidade das políticas de segurança social.

Em se tratando especificamente do segundo mandato de Lula da Silva, as políticas educacionais que se consolidaram e que tiveram sequência no governo de Dilma Rousseff constituíram-se como eixo de condução no conjunto de ações desenvolvidas a partir de 2007 com a criação, sob a gestão do ministro da educação Fernando Haddad, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tal Plano configura-se como uma iniciativa do governo, na qual este assume responsabilidade partilhada com os poderes públicos dos entes federativos, por meio da adesão dos mesmos. O PDE adota uma perspectiva de educação nacional como direito social básico a ser garantido pelo Estado e ainda apresenta princípios associados à formação humana como indispensável aos estudantes brasileiros.

Conforme enuncia o próprio documento, o MEC empreendeu esforços para concretizar o regime de colaboração e, a partir dessa divisão de responsabilidades, priorizar o aumento dos índices de qualidade da educação nacional, principalmente na educação básica. Para tanto, buscou realinhar o percurso a fim de atender a necessidade de integrar as diversas esferas educacionais nos níveis nacional e regional. O PDE reafirma a forma de governo

federalista, com a coexistência de autonomia dos diferentes entes federados e a União, configurando respeito à unidade nacional sem desconsiderar as especificidades regionais.

[...] o que pressupõe multiplicidade, não uniformidade. Essa multiplicidade seria garantida pelos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de assegurar a todos e a cada um o direito de aprender. (KRAWCZYK, 2008, p. 802).

Com o PDE, o governo traz à tona a discussão sobre a criação de um sistema nacional de educação e propõe ações com vistas a reverter situações considerados como entraves ao desenvolvimento da educação no país tendo por base os baixos índices de rendimento da educação pública. Ao reconhecer a importância do diagnóstico sobre as necessidades e problemas da educação no Brasil apresentados pelo Plano Nacional de Educação (PNE), o PDE propõe clarificar e planejar as ações para avançar em direção à melhoria da qualidade da educação.

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação [...]. (HADDAD, 2007, p. 7).

Não obstante, pode ser compreendido como plano executivo, constituído por um conjunto de programas com metas quantitativas, algumas delas já preconizadas anteriormente pelo PNE e, comprometido com a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição Federal (1988), sobretudo no que diz respeito à visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social.

Vale mencionar que no Brasil a ausência de interlocução entre os diferentes níveis e etapas educacionais é originária de um modelo de gestão ajustado por princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um contexto de restrição fiscal. Ademais, constata-se que no contexto da organização estatal brasileira o planejamento se apresenta como instrumento de organização racional das política governamental. Conforme Ferreira (2013, p. 67) é possível assinalar que

É política a decisão de planejar, no sentido de que, por intermédio da definição dos planos, se alocam valores e objetivos juntamente com recursos financeiros e se redefinem as formas como esses valores e objetivos são propostos e distribuídos. Conquanto tais decisões atendam aos interesses hegemônicos, os critérios tendem a assumir um caráter racional, a partir de regras e procedimentos ditados por técnicos, em contraposição ao modo tradicional anteriormente dominante praticado por meio de influências entre as esferas do governo.

O planejamento estratégico na esfera educacional tem sido exigência dessa área com o objetivo de atender às novas demandas sociais e econômicas. Compreendendo as tendências internacionais, a Unesco apontou nova direção para esse planejamento via ações estratégicas. Este deve fundamentar-se em

Uma abordagem mais flexível e adaptável, uma abordagem que ajuda a identificar os constantes ajustes que necessitam ser feitos em ideias e realidades e entre fins e meios. Um planejamento como uma atividade mais generalizante, participatória, com menos de normativo e de compulsório onde a função do planejamento seja mais de coordenar, orquestrar e monitorar as decisões a serem implementadas por diversos atores, em outras estruturas, que não necessariamente as estruturas de planejamento. (UNESCO, 1988, apud PARENTE FILHO, 2010, p. 29).

O PDE possui uma conformação estrutural que o caracteriza como uma ferramenta gerencial com vistas à implementação de metas e resultados, consolidando-se assim, como ferramenta de planejamento estratégico. “[...] constitui uma abordagem pertinente e tecnicamente mais avançada de planejamento, que incorpora visões, conceitos, métodos e técnicas mais atualizadas de preparação e de pilotagem de futuras ações”. (PARENTE FILHO, 2010, p. 17).

É, pois nessa direção que o Plano propõe metas para organização assentadas na eficiência e eficácia dos sistemas educativos, uma vez que o PDE é definido oficialmente como uma ferramenta gerencial que irá permitir a escola a melhorar os processos educativos. Para tanto, congrega ideias e práticas em que se inserem a elaboração de diagnóstico, com a definição de metas e a avaliação de resultados em meio a um planejamento estratégico.

De acordo com Parente Filho (2010) a ideia de planejamento como uma perspectiva de estratégia coordenada a fim tornar a execução de algo, está localizada originalmente na esfera militar, pois a primeira referência sobre o planejamento estruturado é atribuída à Sun-tzu, autor de “A arte da guerra” escrito em 500 ac. O conceito de estratégia ampliou-se a partir de Maquiavel, sendo compreendido como a condução da execução das operações reais. Não

obstante, no século XX tal concepção começou a ser desenvolvida no campo empresarial, “[...] A incorporação dos conceitos e métodos do pensamento estratégico às práticas do planejamento gerou uma nova abordagem chamada de planejamento estratégico, mais recentemente também denominado planejamento estratégico corporativo”. (PARENTE 2003, p. 34).

Nessa mesma linha de pensamento Motta, (1995, p. 85) afirma que com a efervescência de discussões acerca de formas de racionalização empreendidas por teóricos da esfera da administração,

Surgiu no momento em que as grandes organizações sentiram a necessidade de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência e manter alertas para possíveis modificações futuras. Percebia-se que a visão de longo prazo, associada a objetivos específicos e à metodologia de estudos de tendências, já não mais servia às imposições de uma era de mudanças sociais e econômicas muito rápidas.

O planejamento estratégico, Matus (1993) explicita que este aplicado nos processos empresariais, influenciou de modo particular o desenvolvimento desse modelo nas propostas implementadas na extensão governamental, tendo em vista que os princípios do pensamento estratégico conduz a ação de atores que tenham capacidade de interagir em situações conflituosas, cujos interesses são opostos, imprimindo-lhes a necessidade de fazer escolhas racionais no intuito de atingir os objetivos propostos.

Parente Filho (2010), ao analisar as proposições de diversos pesquisadores sobre o planejamento estratégico governamental, ressalta que há uma relação direta entre planejamento e estratégia, na medida em que para alcançar um “futuro desejado”, objeto de planejamento, é necessário adotar uma estratégia. A condução de ações no sentido de atingir um objetivo final, sem a construção e ou apropriação de recursos, oportunidades, ou mesmo a identificação dos obstáculos e fragilidades podem tornar difíceis tomadas de decisões assertivas para a concretização do plano inicial.

Da mesma forma, Parente Filho (2010) assinala que para se ter a visão do conjunto de ações, o planejamento estratégico governamental exige um formato específico de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação, implicando em: a) adesão e adoção de determinados princípios básicos, b) aplicação sistemática de um método de planejamento que cumpra os diferentes níveis institucionais e o cálculo de curto médio e longo prazos.

O documento que traz o PDE com suas especificidades é a publicação do MEC denominada: “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”. Tal documento possui sua apresentação disposta em três seções, quais sejam: 1) Razões e princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação; 2) O Plano de Desenvolvimento da Educação como programa de ação; 3) O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o sistema nacional de educação.

Na primeira seção estão dispostos os pilares que sustentam o PDE: 1) visão sistêmica da educação; 2) territorialidade; 3) desenvolvimento; 4) regime de colaboração; 5) responsabilização; 6) mobilização social. Os seis pilares são considerados como

[...] desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, 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. (HADDAD, 2007, p. 11-12).

A perspectiva sistêmica do documento busca superar as falsas oposições entre as diversas esferas, níveis, etapas e modalidades educacionais e procura também dar seguimento ao regime de colaboração e às normas gerais da educação, em articulação com o desenvolvimento social e com a conveniência administrativa e/ou fiscal. É, portanto, desfavorável á uma visão fragmentada das políticas públicas educacionais e ações oriundas das mesmas, com princípios meramente gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal, portanto, propõe uma concepção pautada na organização sistêmica de educação escolar.

A territorialidade é amparada na defesa e no respeito às comunidades, reconhecendo suas especificidades e seus arranjos étnico-educativos. A articulação entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. A razão de ser do PDE está exatamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Para tanto, recorre a um novo desenho do regime de colaboração, com as responsabilidades partilhadas entre os diferentes níveis de governo, com a participação ativa das comunidades e da sociedade civil organizada.

O objetivo do pilar desenvolvimento apoia-se na defesa da educação de qualidade, pautando as ações do Estado no alinhamento entre esses dois campos, potencializando os efeitos entre ambos. O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado.

Com referência ao regime de colaboração o PDE apregoa o necessário compartilhamento das 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.

Os pilares Responsabilização e Mobilização Social aludem-se à transparência e à participação da sociedade. Recorre-se ao texto constitucional para justificar e amparar o chamado à participação, feito pelo programa: se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade, como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. O PDE expressa a determinação constitucional de considerar a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação.

No que concerne à atuação do Governo Federal, o PDE corrobora com a perspectiva de um Estado protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, mobilizador e mediador no que diz respeito ao planejamento das ações educacionais. Por meio do MEC, busca-se uma articulação entre os estados, municípios e setores da sociedade civil com vistas à promoção de políticas educacionais votadas para a educação básica, reconhecendo que esta é responsabilidade prioritariamente dos estados e municípios e que à União deve exercer seu papel supletivo.

Desse modo, o documento apresenta quatro grandes eixos integrados. O primeiro, a educação básica é tratada pelo documento a partir dos subeixos: formação de professores e piso salarial nacional; financiamento: salário-educação e Fundeb; avaliação e responsabilização (Ideb) e, Plano de Metas: planejamento e gestão educacional. Nesse contexto, o PDE elenca ações que visam superar a falsa oposição entre educação fundamental e educação superior; entre educação fundamental as outras etapas da educação básica, entre o ensino médio e a educação profissional.

No segundo eixo, com relação à educação superior destaca-se a preocupação com: expansão da oferta de vagas; garantia da qualidade; promoção de inclusão social pela educação; ordenação territorial para tornar o ensino acessível inclusive nas regiões mais distantes do país; e desenvolvimento econômico e social. Com vistas à concretização de tais metas, o PDE já adianta a implementação de três projetos: Reestruturação e expansão das universidades federais (Reuni e Pnaes); democratização do acesso, através do ProUni e do Fies; Avaliação como base da regulação: Sinaes (Enade).

No terceiro eixo o PDE traz ainda uma seção voltada para a educação profissional e tecnológica, compreendendo a educação profissionalizante e a educação científica, bem como sua normatização e a EJA profissionalizante.

O quarto eixo deixa evidente a necessidade de ações que se relacionam com a alfabetização, educação continuada e diversidade, o que denota inquietações do PDE com crianças, jovens e adultos analfabetos ou com baixo nível de escolaridade nas zonas rural e urbana e nas comunidades indígenas, quilombolas e de assentamentos. Por fim, aponta questões inerentes à autonomia e ao financiamento educacional, registrando a necessária ampliação dos investimentos em educação por meio do aumento do percentual do PIB.

Identificado como proposta educacional pública formal, com responsabilidade do Estado, o PDE é constituído por diversos programas independentes, os quais segundo Oliveira (2009, p. 206) “expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do MEC”.

Nesse sentido, é proposto pelo PDE em torno de 40 ações, assim subdivididas: 1) Educação básica: Luz pra todos; Transporte escolar; Ideb; Piso do magistério; Fundeb; Formação de professores; Educação profissional; Proinfância; Salas multifuncionais; Censo pela internet; Saúde nas escolas; Olhar Brasil; Mais educação; Educação especial; Guia de tecnologias; Coleção educadores; Dinheiro na escola; Inclusão digital; Gosto de ler; Livre do analfabetismo; PDE-escola; Nova Capes; Provinha Brasil e Brasil alfabetizado. 2) Educação profissional: Incentivo à ciência; Estágio; Proext; Prodocência; Concurso; Formação da saúde; Leitura para todos e Iniciação à docência. 3) Educação superior: Fies; Educação superior, Pós-doutorado; Professor equivalente e Acessibilidade. (Apêndice D). De acordo com Barleta (2015) essas ações e programas praticamente triplicaram ao final de 2015. (Anexo B).

Leher (2010) nos adverte que na esfera educacional o PDE reforça a aliança com o empresariado, esse compromisso se fez presente na medida em que estabeleceu parcerias diretas ou indiretas com a iniciativa privada na condução de programas e projetos desenvolvidos no ensino superior e educação básica. No ensino superior, concretamente, houve um alargamento da relação público-privado por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni).

No governo de Lula as matrículas no ensino superior privado obteve um ritmo de crescimento acelerado a partir de empréstimos subsidiados pelo governo. Com sua criação em 2004, o ProUni preconiza um modelo de políticas públicas em que há clara determinação de ampliação das matrículas no ensino superior por meio da iniciativa privada de caráter empresarial. Com a justificativa do governo de diminuir as vagas ociosas nas organizações privadas, o Programa beneficia as instituições particulares que realizem sua adesão, por meio de isenções tributárias²⁸. Por outro lado, há também nessa iniciativa governamental a finalidade de possibilitar a democratização do acesso à educação superior, especialmente para as classes populares.

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. § 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio). § 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2005, p. 1).

Na tentativa de aumento do número de ingressantes no ensino superior o governo empreendeu esforços para alavancar o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino

²⁸ Instrução normativa SRF nº 456 de 5 de outubro de 2004, Art. 1º A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, que aderir ao Programa Universidade para Todos (ProUni) nos termos dos arts. 5º da Medida Provisória nº 213, de 2004, ficará isenta, no período de vigência do termo de adesão, das seguintes contribuições e imposto: I - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); II - Contribuição para o PIS/Pasep; III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e IV - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

Superior (Fies), a partir do subsídio por meio do custeio dos juros referentes aos empréstimos realizados pelos estudantes, observando que esses estão abaixo dos praticados pelo mercado. No que diz respeito ao Fies, medidas importantes foram implementadas na gestão de Lula da Silva, dentre elas, a redução das taxas de juros de 6.5% para 3,4% ao ano, a dilatação do tempo máximo para o crédito, passando de 9,5 para 14,5 anos, associado a isso, institui-se mensalidades fixas para o pagamento da dívida, sem relação com a taxa de inflação e/ou taxa de juros.

Verifica-se, portanto, a centralidade dada ao sistema educacional privado. No campo dos embates, o ProUni foi um dos maiores pontos de discordância, haja vista que a quase total isenção tributária às instituições privadas que realizassem sua adesão afrontava os que defendiam que as verbas públicas deveriam ser aplicadas em escolas/universidades também públicas.

Segundo Leher (2010, p. 388-389) o ProUni e o Fies caminham na contramão dos valores propagados pelo próprio partido do presidente Lula, haja vista que,

[...] sustentam que a educação dos jovens trabalhadores é um serviço e, como tal, além de ser muito lucrativo, como sublinhado anteriormente, contém os germes do projeto de sociabilidade desejado pelo capital. Em segundo lugar pressupõem que para os “pobres” basta uma “educação de pobre”. Muitas instituições que participam do ProUni não poderiam estar funcionando caso houvesse controle social sobre as privadas [...] Em terceiro lugar, o ProUni e o Fies foram transformados nas principais estratégias do governo para a massificação da educação superior e, por isso, legitimam o sucateamento planejado das universidades públicas [...].

Com efeito, vale destacar que com relação à educação superior, o setor industrial exerceu significativa influência no direcionamento dos modelos de iniciativas relacionadas à ciência e tecnologia no Brasil. Como exemplo temos a Lei de Inovação Tecnológica (2004) e outras legislações que a complementam, sendo que todas partilham da defesa das parcerias público-privadas.²⁹

²⁹ Lei de Inovação Tecnológica, Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; Lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004, que autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005 dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica, “Lei do Bem”; Lei 11.487, de 15 de junho de 2007, esta altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir novo incentivo à inovação tecnológica e modificar as regras relativas à amortização acelerada para investimentos vinculados a pesquisa e ao desenvolvimento; Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Ainda com relação à educação superior ressaltamos a importância da implementação do Decreto N° 7234, de 19 de julho de 2010, o qual regulamenta o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), que tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, fornecendo subsídios para que as IFEs organizem as políticas de assistência aos estudantes. As ações de assistência estudantil do Pnaes deverão ser desenvolvidas em diferentes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.

De acordo com o Decreto supracitado, as estratégias de assistência estudantil utilizadas pelas IFEs deverão ser desenvolvidas no sentido de ir ao encontro de promover a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e evitar a retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras. Nesse sentido,

[...] serão atendidos no âmbito do Pnaes prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior. (BRASIL, 2010, p. 1).

O objetivo do Programa é uma medida importante visto que busca democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Portanto traz á tona elementos para implementar ações que impele ao acompanhamento do acesso e permanência dos estudantes beneficiados pelo programa.

Em meio às mudanças introduzidas pelo PDE e diante de várias críticas e debates em torno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e também em razão de sua focalização somente no ensino fundamental, redundou em 2007 na aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)³⁰, regulamentado pela Lei 11.494/2007.

³⁰ As fontes de recursos que constituem o Fundo: 1) Contribuição de estados, distrito federal e municípios: 16,66% no primeiro ano; 18,33% no segundo ano; 20% a partir do terceiro ano sobre: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

É importante destacar que o Fundef foi gestado e implementado no auge do contexto de reforma do Estado e representou, no campo educacional, uma proposta que se alinhava ao processo de descentralização em curso, especialmente em direção à municipalização do ensino, portanto, um dos objetivos do Fundef consistia na redefinição do papel do governo federal por meio da desconcentração em favor dos estados e municípios. O Fundef consolidou-se como um instrumento importante para a universalização do ensino fundamental, contudo, não conseguiu atingir plenamente o objetivo de contribuir com os requisitos de qualidade e equidade de sua oferta.

Os preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) transferiu para os municípios a responsabilidade para com a educação infantil, no entanto, o Fundef não contemplava com recursos financeiros essa etapa educacional, o que gerou um ônus muito grande para as prefeituras que não conseguiram arcar com o alto custo da educação infantil. Portanto, o Fundef teve um efeito cerceador na educação infantil, pois, não se constituiu como fonte de financiamento no momento em que a esfera estadual se afastou do atendimento do nível pré-escolar.

Além disso, Martins (2011) chama a atenção para a disparidade entre os estados da federação, que seria diminuída pela complementação orçamentaria da União, selando o acordo de cooperação, a fim de que todos atingissem um índice qualitativo adequado, ou seja, a complementação da União, estabelecida em função do valor mínimo a ser gasto por aluno em cada ano. Nesse sentido, possibilitaria a democratização por meio de uma política de universalização que fosse para além da oferta de vagas e ou matrículas, mas que assegurasse um ensino com padrão mínimo de qualidade. Tal expectativa não ocorreu de modo efetivo, evidenciando que mesmo desconsiderando as outras etapas da educação, o Fundef não garantiu efeito redistributivo entre os diferentes estados, no que diz respeito ao ensino fundamental, o único até então considerado obrigatório no Brasil.

A questão da equidade referia-se não só a eliminação das diferenças entre o aluno estadual e o municipal, mas também ao atendimento das necessidades de categorias específicas que requerem diferentes insumos, como a educação especial, ou a educação do campo. Evidentemente, também passou a ser um ingrediente das disputas federativas entre as esferas

Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96). 2) Contribuição de estados, DF e municípios de: 6,66 no primeiro ano; 13,33% no segundo ano; 20%, a partir do terceiro ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios.

responsáveis por diferentes categorias que exigiam tratamento distinto (MARTINS, 2011, p. 14).

De acordo com Martins (2011), por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), nº 112/1999, apresentada pela bancada do Partido dos trabalhadores (PT), o Fundeb já fazia parte da agenda parlamentar logo após o início da vigência do Fundef. Com a eleição de Lula da Silva, o Fundeb, que já era anunciado em seu programa de governo, tornou-se uma expectativa de encaminhamento de nova proposta ou aproveitamento da já encaminhada pelo PT. Entretanto, somente a partir do ano de 2004 foram organizados colóquios pelo MEC com o intuito de discutir a proposta preliminar do Fundeb. Desse movimento participaram gestores estaduais, municipais e representantes dos movimentos sociais.³¹

Esses colóquios marcaram o início do debate do MEC com o Ministério da Fazenda (MF) e a Casa Civil, resultando em proposta enviada ao Congresso Nacional. A principal argumentação nas discussões em favor do Fundeb foram, sobretudo, as insuficiências apresentadas pelo Fundef, quais sejam: a limitação do Fundef ao ensino fundamental; a complementação insuficiente da União ao Fundef, o que comprometia a equidade entre os diferentes estados; e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social.

De modo geral, as análises em torno da criação de um novo Fundo referiram-se à universalização da educação, padrão de qualidade, equidade, regime de colaboração e alteração das relações federativas. De acordo com Martins (2011), houve a defesa de continuidade dos aspectos positivos adotados pelo Fundef e que deveriam permanecer no Fundeb, tais como: a natureza contábil do fundo; as contas únicas e específicas com repasses automáticos, a limitação do fundo no âmbito de cada estado, sem redistribuição de recursos para além das fronteiras estaduais; a aplicação de diferentes proporções a depender da etapa e modalidade de ensino e tipos de instituições educativas; controle social e acompanhamento exercidos pelos Conselhos nas três esferas federativas; a possibilidade de retificação dos dados do censo de acordo com as demandas dos estados e municípios com a complementação da União.

Embora se reconheça aproximações entre os dois fundos, Martins (2011, p. 275-274) apresenta os avanços do Fundeb em relação ao Fundef,

³¹ Colóquios realizados: Em 14 de junho de 2004 em Brasília, DF; em 21 de junho de 2004, em Porto Alegre, RS; em 30 de junho de 2004, em São Paulo, SP; em 5 de julho de 2004, em Belo Horizonte, MG; 12 de julho de 2004, Teresina, PI e em 19 de julho de 2001, Palmas, TO, de acordo com Martins, (2011).

[...] todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo redistributivo de financiamento; a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária e nunca respeitada pelos governos federais do período, foi constitucionalizada (no **mínimo** 10 % do total de recursos dos fundos; a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União; previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério e de prazo para elaboração ou adequação dos planos de carreira; cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é, à função própria; previsão na Lei do Fundeb, de avaliações periódicas e um prazo para a realização da primeira avaliação da lei (até 2008) [...]; no plano conceitual, a consolidação da proposta de educação no campo como substitutivo à “escola rural”; preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social [...] criação de uma instância federativa de negociação federativa, com representação do governo federal e de gestores educacionais estaduais e municipais de todas as cinco regiões político-administrativas: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. (Grifos do autor).

Nesse sentido, o Fundeb consolidou-se como um fundo de natureza contábil, constituído por recursos da União e das transferências realizadas por estados, municípios e Distrito Federal a partir de determinação da Constituição Federal/1988, a qual assegura que independente da fonte originária, os recursos redistribuídos deverão ser aplicados na educação básica. O Fundeb abarca a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e, segundo Oliveira (2011b), pode ser considerado um avanço no sentido de que tenta corrigir as falhas que eram apontadas no sistema, apesar de persistirem os desequilíbrios entre os estados no que se refere ao financiamento da educação básica.

Se comparado ao fundo anterior, o Fundeb apresentou um efetivo alargamento no alcance de sua atuação, isto é, o novo Fundo, além do ensino fundamental, compreende o ensino médio e a educação infantil. Com a abrangência em toda a educação básica o Fundeb estabelece um aumento na participação da União na capitalização do mesmo, passando, a partir do ano de 2010, para 10% da contribuição total dos entes federados. Portanto, o fundo único com atenção para toda a educação básica, assegura referência do custo-aluno distinta para as diferentes modalidades de ensino ressaltando índices diferenciados para alunos da zona rural e urbana. Em razão de um maior subsídio, o Fundeb incorporou:

- 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de

repartição dos recursos do Fundo; e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo Proinfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública. (HADDAD, 2007, p. 18).

Entretanto, há que se destacar que o repasse de recursos financeiros por parte do governo federal ainda é considerado tímido para que se tenha garantia de custo/aluno que atenda às necessidades dos estados, municípios e Distrito Federal. “Os fundos podem servir justamente para criar formas de redistribuição de recursos e para novos modelos de gestão. Assim, são potenciais alternativos para gerir melhor os recursos e não necessariamente gerar mais dinheiro”. (ARELARO; GIL, 2006, p. 75).

Além disso, o Fundeb previu a criação de legislação para a implementação do piso salarial nacional para os professores que atuam na educação pública³²; estabeleceu valores referentes à complementação da União, estabeleceu o aprimoramento dos Conselhos de Controle do Fundo e reafirmou a obrigação de construção dos planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério que atuam nas esferas federal, estadual e municipal.

Saviani (2007) assevera que o Fundeb, apesar dos progressos em relação ao Fundef não promoveu aumento dos recursos financeiros. O fundo que agora contempla toda a educação básica, não acrescentou em sua composição outros recursos, para além daqueles que a União, estados e municípios deveriam destinar à educação. Com efeito, o Fundeb, não pode ser vislumbrado como fundo capaz de solucionar os problemas de ordem financeira da educação. É, pois,

[...] um ganho em relação ao modo de gestão; porém, não um ganho financeiro, isto é, uma boa gestão do fundo permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios. (SAVIANI, 2007, p. 1249).

De acordo com Weber (2008), os aspectos inovadores no escopo do PDE estão situados na proposta de compartilhamento da União não somente nos “acertos” locais, mas no

³² A Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008 instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

exercício de sua atribuição constitucional de coordenar e incentivar a definição e execução de políticas educacionais, além disso, desenvolver ação supletiva e distributiva com o objetivo de melhorar os níveis de qualidade do ensino oferecido aos estudantes da educação básica. Desta feita, isso se efetivaria por meio de alocação de maior percentual para a educação do Produto Interno Bruto (PIB) e/ou outros recursos a serem assegurados por intermédio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Em meio às várias ações propostas pelo PDE, uma significativa manifestação em prol das mudanças no campo educacional relaciona-se às mudanças no processo de avaliação desenvolvido na educação básica, pois passou a evidenciar outras variáveis consideradas importantes para o bom desempenho dos alunos e das instituições escolares, averiguando se o conjunto dos elementos que compõem a escola está estruturado para a oferta de uma educação de qualidade. Outra importante alteração ocorre ao instituir conexões entre avaliação, financiamento e gestão, o que conduz ao princípio de responsabilização e, como decorrência, a mobilização social.

[...] Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (HADDAD, 2007, p. 11).

Sendo assim, o PDE denota características relacionadas ao novo gerencialismo, voltado para a construção de mecanismos de responsabilização, *accountability*, tendo em vista a busca por maior eficiência nos procedimentos finais, bem como melhor aproveitamento dos recursos. Esse processo de responsabilização e prestação de contas está fundamentado em princípios abarcados pelas empresas privadas na condução de um planejamento estratégico, via táticas e estratégias³³, cuja gestão está focalizada no objetivo concreto de garantir eficiência e eficácia no alcance dos resultados esperados, com avaliações de desempenho e controle das ações individuais e coletivas.

É evidente a importância atribuída à avaliação educacional, portanto, cumprindo um dos preceitos do PDE, é construído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

³³ Nesse momento utilizamos o conceito de táticas e estratégia cunhado por Parente Filho (2010, p. 38), o qual compreende que tática, é o uso ou aplicação de recursos escassos, visando uma mudança situacional imediata. Estratégia é o uso ou aplicação da mudança situacional visando alcançar a situação objetivo. Desta forma, o encadeamento de operações táticas constrói a viabilidade da estratégia.

³⁴ como essencial para o diagnóstico e intervenção com vistas à obtenção dos níveis mais elevados de qualidade educacional, constituindo-se no entrelaçamento de ações distintas, mas com fins semelhantes. Conforme podemos constatar no Capítulo II, artigo 3º, que trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica:

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, 2007, p. 3).

O Ideb tem como finalidade mensurar o desempenho do sistema educacional nacional, por meio de uma escala com medidas de zero a dez. O Inep traçou como horizonte a ser perseguido, a meta de um Ideb seis a ser conquistado até o ano de 2022, perspectiva definida a partir dos resultados alcançados por países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), nações essas que estão entre os vinte melhores do mundo no que concerne aos índices de qualidade educacional.

O que confere caráter diferenciado ao Ideb é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo. E isso veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos. Esses clamores adquiriram maior visibilidade com as manifestações daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial. (SAVIANI, 2007, 1242-1243).

De acordo com Saviani (2007) o PDE está estruturado em dois pilares, o técnico e o financeiro, em correspondência com a dupla assistência que, conforme a Constituição Federal (1988) e a LDB 9.394 (1996), é atribuição do MEC em relação aos estados, Distrito Federal e municípios. Do ponto de vista financeiro, os recursos básicos com que conta o PDE são

³⁴ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira em 2007, é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

aqueles constitutivos do Fundeb. Em relação ao aspecto técnico, o PDE baseia-se em dados estatísticos referentes ao funcionamento das instituições educativas e em instrumentos de avaliação construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos nas avaliações externas, utilizando também os dados do Ideb, entre outros. Desse modo, o índice representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. É acertada, também, a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais.

Sem a pretensão de desconsiderar as duras críticas imbuídas ao Ideb, ressaltamos que não pode ser negado que os desdobramentos da utilização desse indicador, como instrumento para monitorar a qualidade da educação básica estão sendo bastante interessantes, ao ponto de se conjugarem iniciativas não apenas com ênfase na avaliação externa, mas em outras políticas educacionais, contemplando preocupações como a efetiva alfabetização de crianças até os oito anos de idade, combate a evasão, repetência, acompanhamento do desempenho nas avaliações de cada aluno e a formação dos profissionais do magistério.

[...] além de instrumentos que subsidiem a regulação, ou seja, a intervenção imediata capaz de assegurar à escola condições objetivas, proporcionar efetivamente a aprendizagem do aluno, é prevista a formulação de instrumentos jurídicos que permitam apoiar o compromisso de execução das metas estabelecido para o Ideb, o que pode ser entendido como mais uma sinalização da necessidade de regulação específica. (WEBER, 2008, p. 314).

Com relação à avaliação, o PDE enfatiza que o MEC acompanhará as metas estabelecidas para os municípios com maiores dificuldades no que se refere aos seus processos educativos. Para tanto, criou estratégia de alteração no formato³⁵ do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)³⁶, ampliando as avaliações com a criação da Prova Brasil, instrumento avaliativo a que são submetidos os alunos do 5º e 9º anos.

³⁵ Até 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) era apenas um exame, aplicado a cada dois anos, a uma amostra de alunos de cada estado, acompanhado de um questionário.

³⁶ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), implantado em 1990, é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e conta com a participação e o apoio das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das 27 Unidades da Federação. A análise dos resultados dos levantamentos do Saeb permite acompanhar a evolução do desempenho dos alunos e dos diversos fatores incidentes na qualidade e na efetividade do ensino ministrado nas escolas, possibilitando a definição de ações voltadas para a correção das distorções identificadas e o aperfeiçoamento das práticas e dos resultados

O referido Plano tem sido alvo de diversas análises, ora apontando seus aspectos negativos, ora demonstrando sua potencialidade. Para Saviani (2007) a fragilidade do PDE está localizada justamente em não conseguir a articulação necessária ao conjunto de ações propostas, pois além da ausência de interação e coesão interna, o Plano também desconsiderou debates sociais empreendidos na construção do Plano Nacional de Educação (PNE).

No entanto, ainda assim, o PDE com sua perspectiva sistêmica, sobretudo, no que diz respeito à educação básica, visa promover a articulação entre as políticas orientadas para cada nível e modalidade de ensino, coordenando os dispositivos e os instrumentos disponíveis. É bem verdade, que isso implicaria no reconhecimento de conexões entre educação básica, educação superior, educação profissional e outros, sempre atentando para a necessidade de potencializar ações que as reforcem mutuamente.

Como se depreende, o PDE constitui-se uma tentativa do governo de reverter várias situações que tornaram difícil a governança da área, dentre as quais evidenciam-se:

[...] o crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país. (KRAWCZYK, 2008, p. 800).

A partir do PDE o MEC instaura o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e o PAR como ferramenta de planejamento e gestão das políticas educacionais no país, o que denota mais uma investida por parte do governo de prosseguir com o processo de “descentralização” em curso, movimento em que o governo, ao mesmo tempo em que centraliza, assumindo as ações decisórias, controlando e regulando, também descentraliza as atividades de execução. A implementação e materialização do Plano de Metas e o PAR será nosso objeto de análise na seção seguinte.

4 O PAR NO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA-MG

Nessa seção serão abordadas as diretrizes que permeiam o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como os elementos inerentes ao mesmo e que orientam a definição e articulação de ações desenvolvidas no âmbito da União e dos entes federados. O referido Plano tem sua atenção voltada para consolidar o regime de colaboração entre o Ministério da Educação, representando a União e as secretarias estaduais e municipais de educação, com vistas a compartilhar recursos técnicos e financeiros, cujo foco central é a propagada melhoria da qualidade educacional. Trataremos também do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de implementação do Plano de Metas, abordando sua caracterização geral e sua materialização no município de Uberlândia – MG. Em consonância com os objetivos estabelecidos para essa investigação buscaremos trazer elementos que caracterizam o PAR em sua primeira versão (2007-2010) e em sua atualização PAR (2011-2014).

4.1 O contexto de produção: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

O PDE instituiu o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”³⁷, envolvendo todos os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura. O Plano traz em seu bojo metas compreendidas como ações inseridas no movimento de garantir a melhoria qualitativa da educação. Como ressaltado anteriormente, o governo adota o Ideb como referência para traçar um mapa da realidade do ensino no Brasil, buscando a obtenção dos níveis mais elevados de qualidade educacional. “O Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007, p. 1).

Os sistemas municipais e estaduais que aderiram ao Plano de Metas tiveram à frente 28 diretrizes que deveriam ser seguidas, com o claro intuito de alavancar os resultados das avaliações sistêmicas, considerando que este é um indicador da qualidade educacional, sem desconsiderar todos os condicionantes que interferem no de rendimento dos estudantes. Para tanto, os ajustes propostos pautam-se nas seguintes diretrizes:

³⁷ Instituído pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007.

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
- III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;
- VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
- VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
- VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;
- IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
- X - promover a educação infantil;
- XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
- XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
- XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
- XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
- XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;
- XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
- XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
- XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, referido no art. 3º;
- XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
- XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
- XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

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

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

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

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb. (BRASIL, 2007, p. 1).

As diretrizes em tela apresentavam um desenho que contempla as diversas esferas da educação brasileira, haja vista que apontam para o desenvolvimento de ações que dizem respeito à educação numa amplitude micro e macro, o que representa mudanças significativas na concepção e gestão das políticas educacionais. Nesse sentido, em relação à gestão educacional, as diretrizes abarcam a perspectiva de compartilhamento das decisões por intermédio de gestão colegiada das unidades educativas e redes de ensino e deixa evidente a importância da constituição dos Conselhos Escolares, Conselho Municipal de Educação, com vistas a estabelecer relação de transparência na execução dos atos públicos.

Em termos de instrumentalização, o Decreto 6.094, de 27 de abril de 2007, que instituiu Plano de Metas, trata também do termo de adesão voluntária dos municípios, estados e Distrito Federal ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”. De acordo com o governo, o Plano de Metas se apresenta como um novo modelo com vistas a reafirmar o regime de colaboração entre a União e os entes federados, sem a retirada da autonomia, conferindo decisão política, ação técnica e atendimento à demanda educacional. “[...] A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino”. (BRASIL, 2007, p. 1).

Nessa direção o ministro da educação Fernando Haddad afirma que:

[...] o Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de

caráter participativo [...] o PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. (HADDAD, 2007, p. 24-25).

Nesses termos, Shiroma, Garcia e Campos (2011), ao analisar o Plano de Metas nos advertem que nessa relação Estado e sociedade civil,

[...] pais, sociedade, profissionais da mídia, intelectuais, empresários, sindicalistas, estudantes, são convocados para experimentar uma nova forma de exercer seu Protagonismo – cada qual fazendo a sua parte juntos, mudando a educação. Almeja, assim, “reconverter” os pais, expectadores de outrora, em cidadãos exigentes movidos pelo compromisso de não negarem às novas gerações o direito de inserirem-se socialmente, pela via da educação. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 225).

Embora seja fato, como já assinalado, que o Estado se torna grande defensor da educação durante o governo Lula da Silva, para Leher (2010) o PDE e, por consequência, o Plano de Metas, instituem um conjunto de medidas incorporadas á agenda empresarial ao assumirem explicitamente a adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”, movimento que reúne os principais blocos econômicos do país, constituindo-se por um conglomerado de grupos empresariais, entre os quais estão: a) Instituto Ayrton Senna (associado às corporações do setor financeiro, setor agromineral, setor de agroquímicos, editoras, empresas de internet e telefonia³⁸); b) Fundação Roberto Marinho (não torna público seus apoiadores); c) Fundação Victor Civita (apoiada pelas editoras, setor agromineral, corporações da área a informática³⁹); d) Grupo Gerdau, tendo Jorge Gerdau Johannpeter como presidente do movimento.

[...] a lógica que embasa a proposta do “Compromisso Todos pela Educação” pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas. É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta, assim como nas empresas, visa

³⁸ Banco Triângulo, Bradesco Capitalização, Brasil Telecom, Celpe, Coelba, Cosern, Credicard, Grendene, HP Brasil, Instituto Unibanco, Instituto Vivo, Instituto Votorantim, Intel, Lenovo, Martins Distribuidora, Microsoft Educação, Nívea, Oracle, Santa Bárbara Engenharia, Siemens, Suzano, Vale do Rio Doce.

³⁹ Bovespa, Cosac, Naify, Editora Ática, Editora Scipione, EDP, Fundação Bradesco, Fundação Cargill, Fundação Educar Dpaschoal, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Unilever, Intel, Itaútec, Microsoft, Oesp, Rádio Bandeirantes, Sesi.

obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. (SAVIANI, 2007, p. 1252-1253).

Além de buscar associar os processos formativos às demandas das empresas, observa-se a tendência de fazê-lo na perspectiva da boa vontade e da filantropia, para o que Saviani considera que:

[...] a tendência dominante entre os empresários de considerar a educação como uma questão de boa vontade e de filantropia, que seria resolvida pelo voluntariado, ficando subjacentes os interesses mais específicos que alimentam o desejo de ajustar os processos formativos às demandas de mão-de-obra e aos perfis de consumidores postos pelas próprias empresas. (SAVIANI, 2007, p. 1252).

Por força do modelo em curso podemos afirmar que o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e o PAR, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 como instrumento jurídico e estratégico para a concretização do regime de colaboração, vem ao encontro das políticas educacionais implementadas pelo MEC nas últimas décadas, significando a diminuição com os gastos públicos, transferindo a responsabilidade de execução para os entes federados, ficando a cargo da União a função de regular e avaliar as ações desenvolvidas, contribuindo com o apoio técnico e financeiro. “[...] o PAR será a base para o termo de convênio ou cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.” (BRASIL, 2007, p. 1).

No que diz respeito aos recursos a condição estabelecida pelo governo para o acesso à assistência técnica e financeira dos entes que assumiram o Compromisso foi a adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Desse modo, o estabelecimento de critérios e procedimentos para o aporte de recursos resultou na integração dos 5.563 municípios brasileiros ao “Compromisso Todos pela Educação”. A adesão ao Plano foi condição para que os governos locais recebessem transferências voluntárias da União. A previsão à época era de que a assistência voluntária seria mais direcionada às redes escolares públicas com baixos índices de desempenho, verificados por intermédio do Ideb, e que se comprometeram com o cumprimento das metas do Plano de Metas e consequentemente do PAR.

Para Marchand (2012, p. 27) duas questões foram centrais para a construção do Plano de Metas, quais sejam:

[...] as deficiências na qualidade da educação básica e as responsabilidades governamentais e intragovernamentais na promoção de melhorias na qualidade da educação básica. Certos indicadores já existem (aprovação e reprovação, evasão, desempenho de alunos em testes de larga escala), mas, principalmente, o Ideb (criado a partir de indicadores já disponíveis) forma tomados como símbolo dos déficits na qualidade da educação. Ao mesmo tempo, o caldo de problematização envolveu situações incômodas, embora difusas, de longa data de que dizem respeito às responsabilidades das esferas de governo na educação, o que engloba, desde a débil ou clientelista atuação da União em termos de assistência técnica e financeira à educação básica pública até a desconfiança quanto à capacidade de planejamento e de gestão qualificadas da educação por parte dos governos estaduais e locais.

4.2 A estrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR)

O PAR é entendido como mecanismo de intervenção do governo federal nos municípios que assinaram o Plano de Metas. Construído com a participação dos gestores, técnicos e educadores locais, resguarda a autonomia e a organicidade das ações, delega autonomia aos entes municipais e tem como concepção iniciar as ações por meio de diagnóstico que permite a análise detalhada do sistema educacional. Portanto, o PAR é compreendido como parte operacional do PDE e do Plano de Metas, constituindo-se como um instrumento de planejamento, ao estabelecer ações de responsabilidade partilhada entre Estado, município e União.

Para tanto, o Plano de Metas prevê a criação de um Comitê Local de Acompanhamento do Compromisso que irá se responsabilizar por discutir e decidir sobre as questões relacionadas ao diagnóstico e ao sistema de monitoramento por intermédio do módulo técnico-operacional. Este deverá acompanhar sua implementação no município. É definido também no Decreto 6.094/2007 constituição e as atribuições da Equipe Local, a qual se difere daquelas atribuídas ao Comitê Local, tendo em vista que a equipe local é quem se responsabiliza diretamente pela elaboração do PAR. Há a indicação que esta seja constituída pelo Secretário Municipal de Educação, técnicos da secretaria e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação.

O comitê local de acompanhamento do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” deve contar, preferencialmente, com representantes da sociedade civil (associações de moradores, de empresários, sindicatos, ONGs, igreja, população em geral), Ministério Público, Conselho Tutelar, dirigentes do sistema educacional público e outros segmentos da

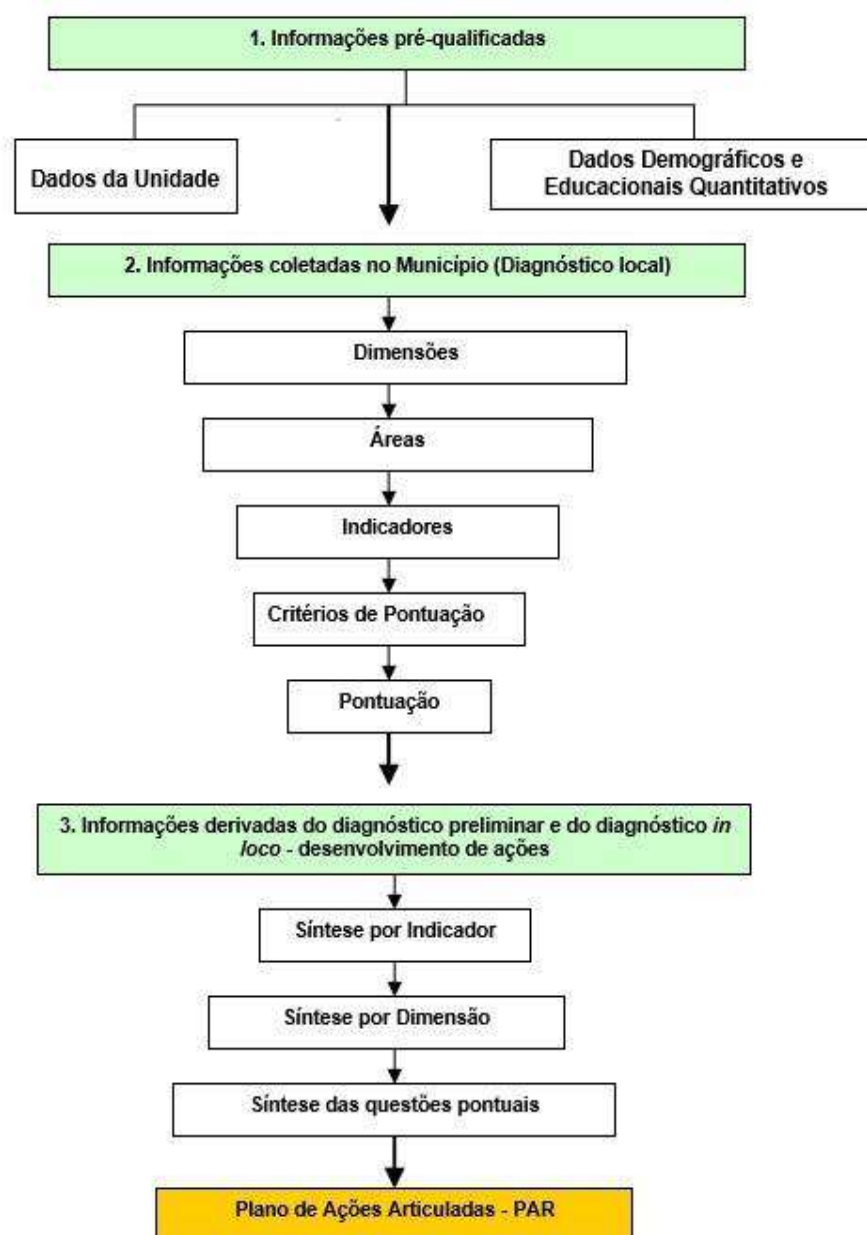
Prefeitura Municipal, visando ao desenvolvimento do PAR no município. Assim, o prefeito municipal e o dirigente municipal de educação devem garantir a participação representativa da sociedade civil e do governo local no exercício de mobilização e acompanhamento das temáticas educacionais ofertadas à comunidade.

Aos estados e municípios, ao assinaram o termo de adesão ao Plano de Metas, foi exigido a construção de um diagnóstico detalhado da situação educacional local, com o objetivo de obter informações e dados que servirão de subsídios para a elaboração do PAR, devendo tal diagnóstico ser desenvolvido com a participação dos sujeitos envolvidos nos processos de gestão das redes de ensino, em conjunto com equipe técnica local.

No que diz respeito à elaboração desse diagnóstico o MEC criou o módulo PAR – Plano de Metas junto ao Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec) a fim de dar maior agilidade aos processos de preparação, análise e monitoramento do PAR. Esse sistema reúne o conjunto de informações necessárias à elaboração do Plano de Ações.

O monitoramento, mecanismo gerencial, cujo objetivo é controlar e avaliar as ações do PAR, permite que os gestores municipais de educação possam ter acesso à dados e informações que contribuam com uma análise contínua e periódica da execução das ações aprovadas, identificando as dificuldades na realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município.

Na implementação do primeiro PAR (2007-2010), para subsidiar a utilização do Módulo de Monitoramento do PAR – Plano de Metas, foi elaborado via Simec o Instrumento de Campo, a fim de orientar a coleta de informações quantitativas e qualitativas na rede municipal. O documento foi organizado conforme o organograma abaixo:

Imagem 1: Estrutura geral do documento

Fonte: Instrumento de Campo (2008)

O Instrumento de Campo está estruturado em três partes: 1) Elementos pré-qualificados; 2) Instrumento para coleta de informações qualitativas; 3) Sistematização das Informações. A primeira parte do documento trata dos dados da unidade, e dos dados demográficos e educacionais quantitativos. Em vista disso, é definida a composição da equipe técnica local que irá elaborar o PAR, qual seja:

[...] dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação. (INSTRUMENTO DE CAMPO, 2008, p. 6).

Ainda nessa seção são disponibilizadas tabelas que deverão ser preenchidas com informações e dados demográficos relativos à educação desenvolvida no município e que dizem respeito a: população, Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) e taxas de analfabetismo, número de estabelecimentos de ensino de educação básica e superior, tanto referentes à rede municipal quanto às redes estadual, federal e privada. Especificamente em relação a rede municipal as tabelas contemplam:

[...] taxas de escolarização nos ensinos fundamental e médio; o atual Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em comparação às demais esferas e redes de ensino; a distribuição de matriculados e funções docentes por nível de ensino; condição de oferta; taxas de aprovação, reprovação e abandono por série; as médias de desempenho na Prova Brasil; taxas de distorção idade-série e idade-conclusão e matrículas em programas de correção de fluxo. (INSTRUMENTO DE CAMPO, 2008, p. 6).

A segunda parte destina-se a esclarecer a equipe técnica local sobre o modo de coletar e organizar as informações para o diagnóstico inicial e está estruturado em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura física e Recursos Pedagógicos. Essas dimensões são subdivididas em áreas de atuação e indicadores a serem apreciados e qualificados. Para tanto, com o objetivo de clarificar para os responsáveis pela elaboração do diagnóstico são conceituados os principais elementos que irão interferir na compreensão dessa etapa do processo, dentre os quais destacam-se:

Dimensões: são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local. b. Áreas: é o conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, não são objetos de avaliação e pontuação. c. Indicadores: representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretende avaliar. Expressam algum aspecto

da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada [...].(INSTRUMENTO DE CAMPO, 2008, p. 9).

O preenchimento e atribuição de pontuação às informações deverão fornecer elementos para caracterizar como está o atendimento aos indicadores de qualidade que, em conjunto, integram cada dimensão do PAR.

Quadro 3 - Critérios de pontuação

Pontuação	Critério	Responsabilidade administrativa
4	A descrição aponta para uma situação positiva.	Não exigem ações imediatas por parte da União ou município.
3	A descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos.	O Município desenvolve parcialmente ações que favorecem o desempenho do indicador.
2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas.	Poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
1	A descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes.	Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Fonte: Instrumento de Campo (2008)

É importante destacar que ao eleger os indicadores com pontuação 1 e 2, o MEC disponibiliza para o município uma ação para ser cadastrada e cada uma dessas ações está inter-relacionada a uma gama de subações que poderão contribuir para implementar essa ação e melhorar, assim, a situação do indicador. Isto é, quando uma ação é gerada em razão de item do diagnóstico que se encontra em situação desfavorável, insuficiente ou crítica, esta desdobra-se em diversas subações. Com relação à escala de pontuação há também a possibilidade de escolha da opção “Não se aplica”. Esta poderá ser selecionada diante da impossibilidade de registro, ou seja, quando o município não tem ações no âmbito daquele indicador: “Não se aplica”.

A última parte do documento apresenta a composição do que foi observado e preenchido na etapa anterior na construção do diagnóstico e traz quadros que sistematizam as informações coletadas para a elaboração do PAR assim distribuídos: a) Síntese por Indicador: quadro com a pontuação gerada para cada dimensão, cada área e indicadores

isolados, justificativas apresentadas e demandas potenciais; b) Síntese por Dimensão: quadro com a totalização da pontuação por dimensão; c) Síntese das questões pontuais.

O Instrumento de Campo apresenta também 25 questões pontuais que irão direcionar a construção do diagnóstico. Estas estão de acordo com as dimensões, áreas e indicadores de qualidade.

Quadro 4 – Questões pontuais para elaboração do diagnóstico do PAR 2007-2010

Questões Pontuais	
Dimensão 1. Gestão Educacional	
1. É de conhecimento do município a possibilidade de participar de Programas do governo federal e outros órgãos ou instituições, a fim de melhorar a qualidade da educação? Em caso positivo relacione os Programas conhecidos e/ou utilizados.	
2. Qual é o papel da secretaria ou coordenação regional na definição das diretrizes de gestão, pedagógicas, e de funcionamento da escola? (Aferir o grau de autonomia da escola).	
3. A secretaria analisou os resultados da Prova Brasil das escolas sob sua responsabilidade? Qual a opinião? Reflete a realidade? Há outro processo de avaliação?	
4. Qual a articulação dos conselhos escolares com a Secretaria Municipal ou direção regional e com o conselho municipal de educação e com conselhos de acompanhamento e controle social que têm mais relação com a educação (alimentação escolar, Fundef/Fundeb e bolsa-família)?	
5. Existem programas específicos de alfabetização de jovens e adultos? Quais? Atende a quantas pessoas? Quais os parceiros?	
6. As creches são credenciadas e integradas à rede municipal de ensino?	
7. Todas as crianças de 06 a 14 anos frequentam a escola?	
8. Qual é a estimativa de crianças de 06 a 14 anos de idade que estão fora da escola?	
9. Há fatores que podem ser considerados centrais para explicar a não-frequência à escola de crianças e adolescentes nessa faixa etária?	
10. Qual o percentual de aplicação dos recursos de transferência legal destinados pelo FNDE nos últimos 02 anos?	
11. O Município complementa – e em quanto – os recursos de transferência legal?	
12. O Município recebe apoio do Estado para: (que tipo e valores) a) Transporte escolar? b) Alimentação? c) Apoio pedagógico (material e supervisão)?	
13. Que valores recebeu da cota municipal do salário educação e quanto aplicou, nos últimos 2 anos?	
14. Em que ações têm sido aplicados estes recursos da cota municipal do salário educação?	
Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho	
Referentes ao quadro de professores	
1. Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação inicial dos professores em exercício na rede? Quais? Estes programas atendem professores de que níveis? Relacionar os parceiros.	
2. Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação continuada dos professores em exercício na rede? Quais? Estes programas atendem professores de que níveis?	

Questões Pontuais
Relacionar os parceiros
3. Existem políticas voltadas para a formação continuada nas diversas áreas de atuação da Educação Especial? Quais?
4. Existem políticas implementadas para formação continuada de professores, em exercício, voltadas para a educação ambiental?
5. Os professores participam ou participaram de programas que visam o desenvolvimento de conteúdo dos Parâmetros Curriculares Nacionais da Educação e das Diretrizes Curriculares Nacionais do CNE, considerando a diversidade étnico-racial?
Referentes ao quadro de profissionais de serviço e apoio escolar
6. A SME dispõe de nutricionista? Em caso afirmativo, o profissional trabalha em tempo integral? Todas as escolas da rede são atendidas pelo nutricionista? Quais as atividades deste profissional?
7. Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada dos profissionais de serviços e apoio escolar? Quais?
Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação
1. A comunidade escolar tem informações sobre a quantidade de alunos que se evadem ou abandonam a escola?
2. A comunidade escolar busca compreender as causas da evasão e do abandono escolar?
3. As escolas adotam alguma medida para trazer de volta alunos que se evadiram ou abandonaram a escola? Essas medidas têm gerado bons resultados?
4. Os alunos participam da definição dos objetivos, do material, das situações, dos métodos e do próprio planejamento das atividades desenvolvidas na escola?
Dimensão 4. Infraestrutura física e Recursos pedagógicos
Não há questões pontuais para essa dimensão.

Fonte: Instrumento de Campo PAR 2007-20010.

Para a elaboração do segundo Plano de Ações Articuladas (PAR) destinado à vigência do período 2011 / 2014, foi disponibilizada nova ferramenta, o Instrumento Diagnóstico PAR 2011-2014 para os entes federados. Para municípios, o documento aborda os elementos tratados no documento anterior, contudo, reforça a importância do caráter participativo do diagnóstico a ser realizado, haja vista que o objetivo do instrumento é promover uma análise compartilhada da situação educacional da rede municipal.

De acordo com o Instrumento, como parte integrante do diagnóstico da situação educacional local, o município informa sobre itens que são de grande relevância na construção da qualidade do ensino. Esses itens aparecem no sistema, atualmente, como “Questões Pontuais”, com vistas a fornecer subsídios para a elaboração do diagnóstico da situação educacional do município. Este deverá partir de elementos que norteiam o processo de construção de um ensino de qualidade. É um total de 15 (quinze) questões pontuais e oitenta e dois indicadores. Todas as questões devem ser respondidas.

Quadro 5 – Questões pontuais para elaboração do diagnóstico do PAR 2011-2014

Questões Pontuais
1. Ato legal de criação do Sistema Estadual/ Municipal de Ensino.
2. Ato legal de criação do Plano Estadual de Educação e Plano Municipal de Educação.
3. a) Ato de criação do CEE/CME; b) Norma de funcionamento (regimento interno).
4. a) Ato de criação do Comitê Local do Compromisso ou de atribuição de suas funções ao Conselho Estadual/ Municipal de Educação; b) Ato legal de atribuição das funções do Comitê Local do Compromisso ao Conselho Estadual/ Municipal de Educação.
5. Ato de criação do Conselho do Fundeb ou de atribuição das funções do Conselho do Fundeb à Câmara de Financiamento do Conselho Estadual/ Municipal de Educação
6. Qual órgão estadual/municipal responsável pela gestão dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).
7. a) Quantidade de creches da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (públicas); b) Quantidade de creches da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (conveniadas); c) Quantidade de creches públicas e conveniadas sob responsabilidade de outros órgãos do Distrito Federal/ municipais (Secretaria de Assistência Social, Saúde ou outra).
8. a) Pré-escolas da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (públicas); b) Pré-escolas da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (conveniadas); c) Pré-escolas públicas e conveniadas sob responsabilidade de outros órgãos do Distrito Federal/ municipais (Secretaria de Assistência Social, Saúde ou outra).
9. a) Ato legal de criação de conselhos escolares nas escolas da rede; b) Escolas com CE implantado; c) Participação dos alunos na definição dos objetivos, do material, das situações, dos métodos e do próprio planejamento das atividades desenvolvidas na escola.
10. Critérios para escolha de diretor escolar.
11. Ato de criação do plano de carreira para o magistério e profissionais de serviço e apoio escolar.
12. Relação da secretaria estadual/municipal de educação com a(s) instituição(ões) formadora(s) de professores da educação básica da rede estadual/municipal de ensino (formação inicial e continuada).
13. A rede de ensino participa ou possui um sistema de avaliação.
14. Aplicação e resultado da Provinha Brasil.
15. Existem pessoas no estado/município, na faixa etária de atendimento da educação de jovens e adultos, que não estão alfabetizadas.

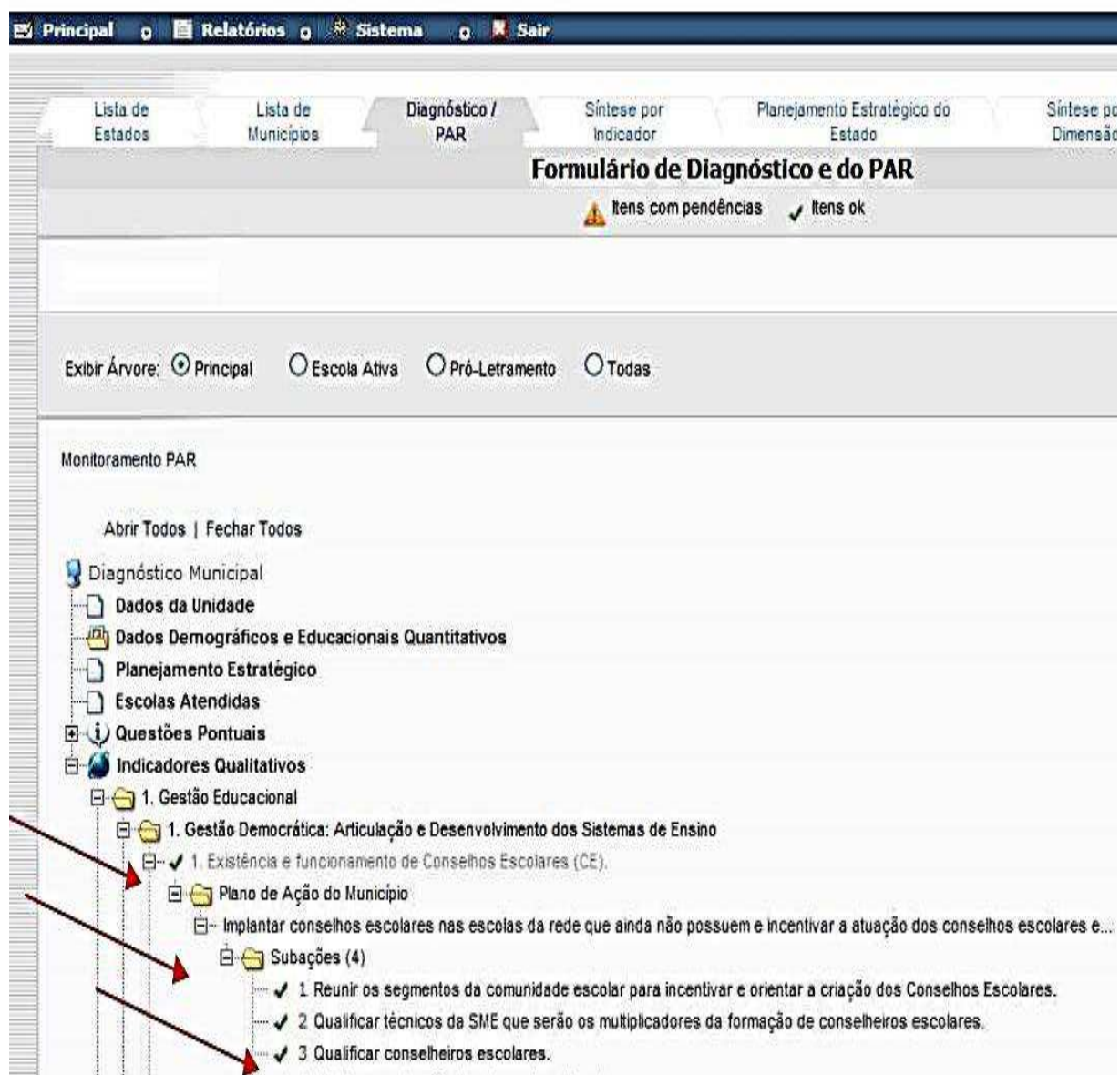
Fonte: Instrumento Diagnóstico PAR municipal 2011/2014

Observamos que as questões pontuais para o PAR 2011-2014 não são subdivididas de acordo com cada dimensão, contudo é possível observar que no que concerne às questões propostas, apenas uma delas não está relacionada diretamente à dimensão Gestão educacional.

As quatro dimensões nas quais o PAR está organizado, quais sejam: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos, apregoam a articulação entre sujeitos e a escola, o que possibilita o estabelecimento de metas de qualidade e realização de ações voltadas para a educação básica brasileira. O Instrumento para o

diagnóstico da situação educacional local do PAR (2011-2014) estava estruturado de acordo com as quatro dimensões do PAR descritas, conforme orientações de acesso monitoramento do PAR.

Imagem 2 – Tela inicial do Simec - modelo árvore/PAR



Fonte: Manual Técnico Operacional do Módulo de Monitoramento do PAR (2007)

As dimensões mencionadas trazem indicadores que as detalham, permitindo uma melhor visualização dos vários aspectos intra e extraescolares que, segundo a concepção adotada no PAR, podem interferir direta ou indiretamente na estrutura e funcionamento efetivo do processo educativo e por consequência na organização do trabalho escolar. Os indicadores são utilizados como parâmetro de julgamento quantitativo e qualitativo dotados de significado social e que é utilizado para materializar um conceito abstrato, além de influenciar na formulação de políticas públicas.

No intuito de clarificar a visualização desses aspectos nas duas versões do PAR optamos por utilizar um quadro demonstrativo abordando as duas versões 2007-2010 e 2011-2014.

Quadro 6- Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Gestão Educacional

Dimensão 1. Gestão Educacional			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE).	1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.		Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.		Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE).
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola.		Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
	Critérios para escolha da Direção Escolar.		Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE.		Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Dimensão 1. Gestão Educacional			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
	Plano de Carreira para o magistério.		Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.		
	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar.		
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	Implantação e Organização do ensino fundamental de 09 anos.	2. Gestão de Pessoas	Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME).
	Existência de atividades no contra-turno.		Critérios para escolha da direção escolar.
	Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.		Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
			Quadro de professores.
			Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação.
			Plano de carreira para o magistério.
			Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escola.
			Piso salarial nacional do professor.
			Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular.
3. Comunicação com a Sociedade das demandas educacionais.	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.	3. Conhecimento e utilização de informação	Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino.

Dimensão 1. Gestão Educacional			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.		Conhecimento da situação das escolas da rede.
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.		Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos.
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.		Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF).
			Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC).
			Formas de registro da frequência
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Quantidade de professores suficiente.	4. Gestão de Finanças	Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.		Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação.
		5. Comunicação e interação	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Dimensão 1. Gestão Educacional			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
5. Gestão de Finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.	com a Sociedade	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.		Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos.
			Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
Total de Indicadores	20		28

Fonte: Elaboração da autora.

Quadro 7 - Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Condições de Trabalho Educacional

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Condições de Trabalho			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.	Qualificação dos professores que atuam nas creches.	1. Formação Inicial de Professores da Educação Básica.	Habilitação dos professores que atuam nas creches.
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.		Habilitação dos professores que atuam na pré-escola.
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental.		Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Condições de Trabalho			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.		Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.	2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.		Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem qualificar a prática de ensino da leitura/escrita, da Matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da		Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
		3. Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem ao desenvolvimento de práticas educacionais inclusivas na classe

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Condições de Trabalho			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
	leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.	4. Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08. 5. Formação de Profissionais da Educação e Outros Representantes da Comunidade Escolar.	comum, em todas as etapas e modalidades.
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.		Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE).
	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.		Formação dos professores que atuam em escolas do campo.
			Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas.
			Qualificação dos professores que atuam em escolas de comunidades indígenas.
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.		Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08.
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar.	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.		Participação dos gestores de unidades escolares em programas de formação específica.
		Existência e implementação de	

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Condições de Trabalho			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
			políticas para formação continuada das equipes pedagógicas.
			Participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva.
			Participação dos profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar em programas de formação específica.
Total de Indicadores	10		17

Quadro 8 - Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.	1. Organização da rede de ensino	Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos.
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.		Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar.		Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana.

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
	Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno.		Política de correção de fluxo. Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar. Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA) Oferta do atendimento educacional especializado (AEE), complementar ou suplementar à Escolarização.
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.	2. Organização das práticas pedagógicas	Existência de proposta curricular para a rede de ensino.
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		Processo de escolha do livro didático.
	Formas de registro da frequência.		Existência/ adoção de metodologias específicas para a alfabetização.
	Política específica de correção de fluxo.		Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA).
		3. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de Aprendizagem.
			Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
			Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
			Utilização do tempo para assistência individual/ coletiva aos alunos que

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
		apresentam dificuldade de aprendizagem	apresentam dificuldade de Aprendizagem.
Total de Indicadores	08		15

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 09- Comparativo de indicadores PAR 2007/2010 e 2011/2014 – Dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico.	1. Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação	Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação.
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências).		Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação.
	Existência e conservação de quadra de esportes.		
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório.		
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário.		
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física.		
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.		

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.	2. Condições da rede física escolar existente	Biblioteca: instalações e espaço físico.
	Existência de recursos audiovisuais.		Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.
			Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana.
			Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
			Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana.
			Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
			Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana.

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
			Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
			Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana.
			Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
			Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade.
			Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.	3. Uso de tecnologias	Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas de ensino Fundamental.

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos			
Áreas – ano 2007	Indicadores	Áreas – ano 2011	Indicadores
educacionais	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).		Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.		Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE).
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.		Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.
	Confecção de materiais didáticos diversos.		
Não Consta	Não Consta	4. Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura).
			Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos.
			Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos.
			Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a Diversidade.
Total de Indicadores	14		22

Fonte: Elaboração da autora.

O primeiro PAR (2007-2010) dispunha de 52 indicadores, já no segundo (2011-2014), foram apresentados um total de 82, os quais deveriam ser pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis de pontuação (Quadro 1), nos mesmos moldes do documento orientador do PAR anterior (2007-2010). Após a avaliação da equipe local ocorre a escolha de um dos quatro níveis que corresponde à situação que melhor reflete a realidade do município com relação àquele indicador. É importante ressaltar que, ao contrário da primeira versão do PAR em que apenas a designação dos critérios 1 e 2 geravam ações e subações, no PAR 2011-2014 essas também eram produzidas a partir das pontuações 3 e 4.

Depreende-se que o aumento de 30 indicadores qualitativos não significou alterações somente no que diz respeito ao aspecto quantitativo, mas houve também alterações significativas nos indicadores já existentes, ou seja, não ocorreu apenas uma complementação dos já existentes e sim uma reestruturação, na qual foram extintos alguns e criados outros. Além das alterações com relação à permanência e às alterações de indicadores, foi possível perceber a transição de indicadores entre dimensões e áreas.

A partir da definição do Diagnóstico e considerando a capacidade financeira dos municípios, estados e distrito federal, o Plano de ações Articuladas (PAR) contempla ações que poderão ser realizadas exclusivamente pelo próprio município; com colaboração financeira e/ou técnica da união por meio do MEC e com a colaboração da União.

De acordo com o discurso oficial, o PAR tem como função instrumentalizar as secretarias estaduais e municipais de educação, representando uma ferramenta de planejamento a ser utilizada pelas mesmas. Assim, busca atender às necessidades das redes de ensino no que tange às demandas identificadas no diagnóstico realizado pelo ente federado permitindo que viabilize a realização das ações previstas a partir de descritores e indicadores de qualidade pré-definidos na estrutura do próprio instrumento. Desse modo, o PAR, no contexto do PDE, consolida o “contrato” de responsabilização das esferas políticas, tendo em vista condicionar a adesão dos estados e municípios à colaboração técnica e financeira por parte da federação.

Com efeito, podemos afirmar que o PAR pode ser reconhecido como uma tentativa de flexibilização da gestão e planejamento. Dito de outra forma, o regime de colaboração administrativa e financeira poderá contribuir para o fortalecimento de um

uma gestão compartilhada, apoiada em modelos mais flexíveis e participativos dos recursos e responsabilidades. Concomitantemente, o MEC, exerce o monitoramento da execução do PAR, por intermédio de relatórios ou visitas técnicas, com vistas a garantir que as ações sejam cumpridas de acordo com o planejamento e prazos estipulados. Tal modelo substitui os convênios temporários e evitam o risco da tradicional descontinuidade das políticas educacionais. Assim,

[...] no que se refere ao enfoque de planejamento, o PAR propõe-se a desenvolver um conjunto de programas articulados para dar organicidade às ações e, desse modo, o PDE nacional se afastaria da proposta do planejamento por objetivos, conforme se estruturava no modelo PDE/escola, e se configuraria como uma “proposta sistêmica”. (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 85).

Do ponto de vista educacional, temos assim um conjunto de medidas que norteiam a gestão dos processos educativos no âmbito nacional. As políticas educacionais estão relacionadas com a abordagem desenvolvimentista assumida pelo governo brasileiro, com recontextualização da reestruturação produtiva, a prática da terceirização, que institui novas formas de articulação entre o capital e o Estado, ditando também uma agenda “empresarial” para as políticas educacionais.

São inegáveis a amplitude e a importância do PAR no que diz respeito ao planejamento educacional e suas implicações nas orientações da União aos estados e municípios. Cumpre, todavia, reconhecer que, essa configuração estrutural possui em si elementos de contradição, pois contribui para a perda de autonomia desses entes em relação às prioridades de execução; além, evidentemente, de permitir um maior controle social por parte da população.

O PAR tem sua implementação por meio de um processo dividido em três diferentes estágios: o diagnóstico da realidade da educação; a elaboração do PAR e análise técnica. Sendo que os dois primeiros ocorrem no município e o terceiro é realizado pelo MEC e o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). Após a realização dessa análise técnica o município assina um termo de cooperação com o MEC. Este estabelece a forma de participação do MEC, que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR e assistência financeira. Com relação à transferência de recursos, até o ano de 2012 o município

precisava assinar um convênio anual, contudo a partir da Lei Ordinária nº 12.695/2012 a União, por meio do Ministério da Educação, está autorizada a transferir recursos aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), sem a necessidade de firmar convênio, ajuste, acordo ou contrato.

4.3 O município de Uberlândia

Uberlândia é um município brasileiro, que pertence ao estado de Minas Gerais, Região Sudeste do país. A cidade localiza-se no Triângulo Mineiro e também pertence à Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Possui uma população estimada em 662.362 habitantes distribuídos nas zonas rural e urbana. Está em uma posição confortável em termos de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) ao ocupar o 71º em relação ao Brasil, o 50º no que diz respeito ao interior do Brasil, o 3º em Minas Gerais e o 1º do interior do Brasil.

Imagem 3 – Localização de Uberlândia no estado de Minas Gerais



Fonte: IBGE (2015)

O município foi emancipado de Uberaba-MG no ano de 1888, é o segundo mercado consumidor de Minas Gerais, possuindo em um raio de 600 km, mais de 82 milhões de consumidores, uma das cidades mais prósperas do interior brasileiro. Nas últimas décadas, a cidade atraiu grandes empresas e, com sua localização estratégica privilegiada, se transformou no maior centro de distribuição atacadista da América

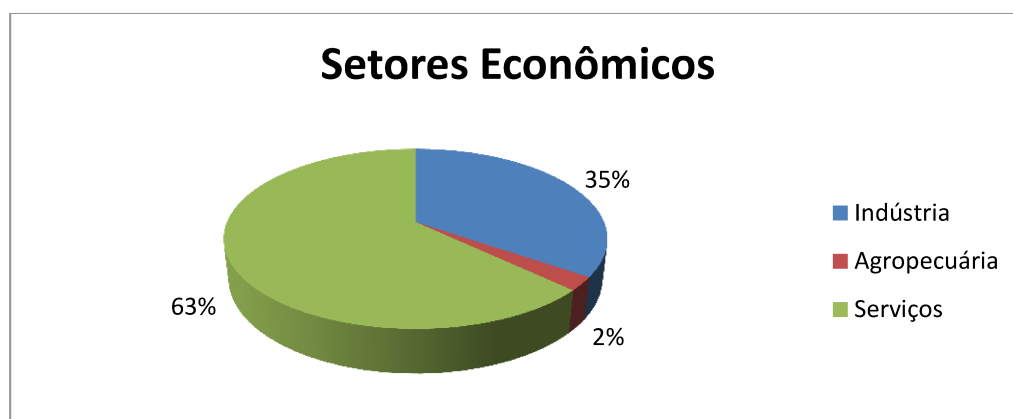
Latina, referência no setor de comércio e serviços de *call center* e telecomunicações com condições ideais para receber turistas e sediar eventos, conforme informações retiradas do portal da Prefeitura Municipal de Uberlândia.

Imagem 4 – Uberlândia e sua localização no Triângulo Mineiro



Fonte: IBGE (2015)

Na rota de serviços e negócios dos grandes centros econômicos como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia e Brasília, Uberlândia estabelece ligação entre essas diversas regiões do Brasil, as quais representam 58% do PIB brasileiro. Com a Facilidade para o escoamento da produção e trânsito de pessoas, a cidade possui uma excelente infraestrutura logística que engloba transporte rodoviário, aéreo, hidroviário e ferroviário. O elevado nível das empresas prestadoras de serviços sediadas na cidade a posicionam como centro gerador de conhecimento, tecnologia e inovação em transporte.

Gráfico 1 - Participação dos setores econômicos no PIB de Uberlândia

Fonte: IBGE (2015)

Com relação ao quantitativo de escolas que compõe a rede municipal de Uberlândia, destacamos um total de 151 escolas assim distribuídas: 64 escolas Municipais Educação Infantil, 34 escolas Municipais Educação Infantil conveniadas - ONGs, 53 Escolas Municipais Ensino Fundamental, sendo 40 delas na zona urbana e 13 na zona rural. A rede municipal de ensino de Uberlândia não possui um sistema municipal de educação, portanto está subordinado à legislação e organização educacional do estado de Minas Gerais.

De acordo com o censo escolar divulgado no ano de 2015, no que concerne aos indicadores educacionais, Uberlândia possui um total de 142.888 alunos matriculados na educação básica, considerando as dependências administrativas municipal, estadual e federal. Desse modo, 27.017 crianças matriculadas na educação infantil, das quais 12.478 na creche e 14.539 na pré-escola; 44.302 nos anos iniciais do ensino fundamental e 33.793 nos anos finais; ensino médio com 23.384 alunos subdivididos 22.776 no formato propedêutico, 135 ensino médio normal magistério, 473 ensino médio integrado (curso técnico); 4.851 na educação profissional e 9.541 na educação de jovens e adultos (EJA). Do total de alunos matriculados há ainda 3.234 deles na educação especial. (INEP, 2016).

A prefeitura municipal de Uberlândia no ano de implementação da primeira versão do PAR e também em sua atualização no ano de 2011, era administrada por Odelmo Leão Carneiro Sobrinho, eleito por dois mandatos consecutivos (2005-2008 e 2009-2012) pelo Partido Progressista (PP) e por coligações. Em 2004 se candidatou nas eleições municipais para prefeito de Uberlândia, e disputou o 2º turno com o candidato João Bittar (DEM). Odelmo Leão saiu vencedor nessas eleições com 52.981

votos (53,45%) enquanto seu adversário obteve 33.210 votos (44,12%). Em 2008 ao disputar a eleição com Weliton Prado, candidato do PT, o qual obteve 33.97% dos votos apurados, Odelmo Leão foi reeleito com 188.581 votos (59%), no primeiro turno.

O PAR em Uberlândia foi construído no decorrer do ano de 2008, conforme orientação do MEC por meio do decreto 6.094/2007 e dos documentos orientadores, o município deveria constituir uma equipe local do PAR para que fosse elaborado um diagnóstico que refletisse as reais condições da educação desenvolvida.

Em Uberlândia foram observados os trâmites legais para a adesão ao Plano de Metas "Compromisso Todos Pela Educação" seguiu a ordem abaixo: 1) Assinatura do termo de adesão voluntária, com as diretrizes e metas a serem alcançadas; 2) Realização do diagnóstico, apresentando as ações necessárias para melhoria da qualidade da educação municipal; 3) Construção do PAR, com indicadores com pontuação 1 e 2 apontados no diagnóstico gerando ações e subações; 4) Envio do PAR do município de Uberlândia-MG, por meio do Simec, para análise técnica e financeira; 5) monitoramento e acompanhamento das ações definidas no PAR.

4.3.1 Uberlândia e suas primeiras aproximações com o PAR

Posteriormente à análise do PAR de Uberlândia pelos técnicos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Ministério da Educação (MEC) e conforme as orientações da Resolução nº 29/2007 do FNDE foi gerado um documento denominado Termo de Cooperação Técnica assinado pelo prefeito Odelmo Leão Carneiro Sobrinho (Apêndice B) e pelo ministro da educação Fernando Haddad.

Quadro 10 - Previsão de assistência técnica do MEC prevista no termo de cooperação de Uberlândia –MG.

Ações
Dimensão 1. Gestão Educacional
1. Disponibilizar recursos financeiros para 30 unidade(s) escolar(es), para aplicação em projetos decorrentes do PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.
2. Capacitar 9 servidor(es) da SME, para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
3. Capacitar 5 conselheiro(s), para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.

Ações	
4.	Capacitar 2 servidor(es) da SME em metodologia de planejamento na escola, pelo PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.
5.	Capacitar 38 diretor(es) em curso de aperfeiçoamento, pelo Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Diretores Escolares.
6.	Capacitar 38 diretor(es) em curso de especialização, pela Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.
Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho	
1.	Qualificar 152 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Alimentação Escolar).
2.	Qualificar 152 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Meio Ambiente e Manutenção e Infraestrutura Escolar).
3.	Qualificar 76 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Multimeios Didáticos).
4.	Qualificar 76 funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profucionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Gestão Escolar).
Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
1.	Capacitar 200 professor(es) cursista(s) em curso de formação continuada, nas áreas de currículo e avaliação, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Currículo e Avaliação.
2.	Atender 1480 aluno(s) do ensino fundamental, em programa específico de correção de fluxo escolar, por meio de tecnologia pré-qualificada no Guia de Tecnologias Educacionais - Programa de Correção de Fluxo Escolar.
Dimensão 4. Infraestrutura física e Recursos pedagógicos	
1.	Implantar em 1 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

Fonte: FNDE (2015)

A partir desse documento são definidas as ações que demandavam assistência técnica do MEC. Entretanto, foi publicada a Lei Ordinária nº 12.695/2012 em que é ratificada a transferência direta de recursos por meio do FNDE para a execução das ações e subações do PAR municipal, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Portanto, a pactuação entre o FNDE e o município passou a ser realizado

por um termo de compromisso em relação ao comprometimento com o cumprimento das ações dispostas no PAR.

A conduta adotada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) com relação ao cumprimento das exigências sobre a constituição da Equipe Local do PAR, denota que este ocorreu de forma participativa, com representantes dos diversos segmentos. De acordo com a técnico-administrativa da secretaria responsável por gerenciar o trabalho,

[...] a elaboração do PAR foi feita com base em um trabalho realizado por uma comissão, que foi elaborada para desenvolver esse trabalho. Então, a comissão tinha vários representantes: secretário de educação, que era membro titular e gestor da comissão (membro nato, por ser o gestor da educação e também era o coordenador da mesma). E esta comissão tinha também representantes vários segmentos da secretaria de educação, de diretores de escolas municipais, do conselho do Fundeb [...] Os demais representantes da Secretaria Municipal de Educação eram o líderes da assessoria pedagógica (ensino fundamental e educação infantil) Desenvolvimento Humano, Inspeção Escolar. Como representante do Conselho Municipal de Educação, havia um membro que representava o segmento dos professores e por conseguinte o Conselho Municipal de Educação. Havia ainda o representante do Conselho do Fundeb, a gente foi mesclando, um do Conselho de Educação, um do Conselho do Fundeb. Tinha também representantes de especialistas da educação, que no caso seria os supervisores e orientadores [...] A gente fez um cronograma de reuniões de duas vezes por semana, uma tarde toda. Então, nos reuníamos das 13h até às 18h, duas vezes por semana (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Ao tratarmos com outros entrevistados a respeito do grau de participação e/ou mesmo da presença dos sujeitos nas reuniões, houve a resposta recorrente de que as atividades de elaboração, acompanhamento, busca de informações, de dados, discussão das questões que necessitavam de maiores esclarecimentos estavam centralizadas nos profissionais que trabalhavam diretamente com o PAR, duas profissionais da SME, especialmente a que coordenava as ações. Destacaram ainda que da equipe local não ocorriam periodicamente, pois dependia do andamento das atividades realizadas pela servidora mencionada e, complementaram que faltas às reuniões eram recorrentes, ocasionando muitas vezes falta de *quórum* para a realização das mesmas.

[...] a equipe técnica apresentava dados quantitativos de diagnósticos. Não houve palestras, com maiores informações. Na verdade nós não decidíamos nada, éramos informados. Nós víamos que a técnica responsável era muito eficiente, trabalhadora, dinâmica, lançava muitos dados. Ela chegava e nos informava como estava o andamento do PAR.. Nas questões mais polêmicas havia o encaminhamento para discussão. Um exemplo, o que se discutia era a falta de vagas. Como tinha pais representantes de alunos, informávamos para eles a situação. Mas não havia um debate para se chegar à alguma solução [...] Nas reuniões, nós éramos convocados de acordo com o andamento do processo (preenchimento do Plano). Dependia do resultado, para que houvesse outras reuniões, por isso não eram fixas as datas, às vezes tinham muitas outras vezes nem tantas. (Entrevistada 2 – Inspetora - representante do CME, 05 fev. 2016).

Ao questionar os entrevistados sobre o grau de envolvimento e participação nas decisões relacionadas à gestão do PAR, tornou-se evidente que por mais que o PAR influenciasse de forma efetiva a educação do município, os envolvidos em sua implementação atribuíam a responsabilidade pela condução do processo à técnico-administrativa representante da Secretaria Municipal de Educação.

[...] nas reuniões, nós éramos convocados de acordo com o andamento do processo (preenchimento do Plano) e caso algo não estivesse de acordo a técnica responsável arrumava e encaminhava novamente. Tínhamos um sistema que não funcionava direito, demorava o retorno do governo federal. A parte operacional era complicada no início. (Entrevistado 3 - Professor - representante do Fundeb, 05 fev. 2016).

Diante do desafio de construir o PAR e embora o MEC apontasse sugestão (informal) para instituir o comitê local do Plano de Metas, a partir do Conselho Municipal de Educação, no entanto, houve a opção, pela Secretaria Municipal de Educação, responsável direta pela elaboração e execução do PAR, por atender à exigência do Decreto 6.094/2007, constituindo uma Comissão com múltiplas representações.

A proposta do MEC era: se o município, o gestor da educação quisesse, poderia pegar o Conselho Municipal de Educação para ser a própria comissão. Essa era uma das sugestões do Ministério da Educação. Aqui em Uberlândia optou por não. Pegaram os representantes e montaram a comissão específica para elaborar o PAR

[...] poderia ser o próprio CME para desempenhar esse papel de Comitê para fazer acompanhamento dos trabalhos do PAR [...] o MEC fez essa sugestão, porém, decidimos à época que, pelo fato do Conselho Municipal de Educação não ser tão atuante, devido à rotatividade dos membros [...] foram distribuídos vários convites para participação, desejava-se um comitê, plural, com representantes da sociedade civil, da promotoria Conselhos Tutelares e até mesmo, se eu não me engano, representantes da indústria, através da FIEMG. Então, acabou por compor um Comitê com, aproximadamente, 40 representantes. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Contudo, o comitê de acompanhamento não configurou-se como uma comissão atuante, pois, a falta de participação dos membros era uma constante, mesmo com Portaria municipal de nomeação dos mesmos. Nesse sentido, as atribuições do comitê acabaram por recair sobre a equipe local no que se refere ao acompanhamento de estratégias, execução e divulgação e resultados inerentes às demandas elencadas pelo município.

[...] fez-se a primeira reunião para instituição (concretização) desse Comitê, compareceram pouquíssimas pessoas. E com isso, não se teve o impacto desejado com a criação do Comitê. E, nessa época, não aconteceram novas reuniões. Nessa primeira etapa do PAR 2007, o Comitê Local de Acompanhamento, praticamente inexistiu. Criou-se a Portaria de nomeação dos representantes (titulares e suplentes), houve a devida chamada de cada segmento para indicar seu representante, mas, ficou apenas no papel. Apesar de que quase 100% desses segmentos indicaram seus representantes, contudo, os mesmos não se dispuseram, efetivamente, a participar desse Comitê. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Em meio aos trabalhos desenvolvidos pela equipe técnica local as dificuldades destacadas no início do processo de implementação do PAR, ou seja, a fase destinada à construção do diagnóstico e do documento do PAR, consistiu-se na ausência de informações detalhadas sobre o mesmo, o que acabava por gerar dúvidas e incertezas com relação às atividades desenvolvidas.

[...] a primeira vez que fizemos o PAR, que foi em 2007, e Uberlândia foi um dos primeiros a concluir este trabalho, embora tenha sido um trabalho bem difícil porque o MEC estava ajustando os formulários, o

próprio sistema que iríamos trabalhar. Percebemos, na época, que o MEC também não sabia como se fazia. Entendeu?! Então foi um aprendizado coletivo mesmo, tanto dos municípios, como para a equipe do MEC. E, assim, a gente percebia, enquanto aprendizes desse processo, que o MEC por idealizar um programa desta dimensão, em nível Brasil [...] primeiramente, houve a liberação dos manuais, em formulários de papéis, e a gente começou a fazer assim, manualmente pelos formulários. Depois eles o sistema, à época, em 2007, era um sistema *offline*, tanto é que a gente tinha que fazer à mão mesmo, rascunhos [...] depois, o trabalho foi digitado, inserido no sistema do MEC. Aconteceu assim, porque na questão de equipamentos disponíveis na secretaria em 2007 ainda era precária, não tinha *notbooks* disponíveis, até os computadores eram antigos. Então, não tinha uma sala com computadores pra gente sentar e ir fazendo. O próprio sistema não permitia sentar e ir fazendo. Então, a gente pegou todos os formulários, fazíamos leituras, rascunhávamos, depois digitava e fazia as tabulações dos dados, discutia, e refazia muita coisa [...] liberaram o sistema *offline*, devendo ser instalado em um equipamento, isso já no final outubro, início de novembro. Eles mandaram o CD com o sistema e começamos a fazer os testes. Algumas vezes dava problema, ligávamos, falávamos qual era o problema, e com as informações faziam-se os ajustes, e aí liberavam outra versão e assim a gente foi fazendo. Só que mesmo assim ainda não transmitia o PAR pela internet. Tivemos que imprimir o PAR finalizado, porque eles exigiam o papel impresso e assinado pelo prefeito. E, no final de dezembro, após assinatura do Prefeito, mandamos o documento por um mensageiro que foi até Brasília para a entrega do nosso PAR, em CD e em papel, a entrega ocorreu em mãos. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Outro fator dificultador nesse primeiro momento foi o curto período de tempo para a construção do PAR, haja vista que havia sido estipulado um prazo final para a entrega, dezembro de 2007 e o trabalho da equipe técnica iniciou-se efetivamente em outubro do mesmo ano. Associado a isso, as outras demandas de trabalho que os membros da equipe técnica local e o comitê de acompanhamento possuíam, uma vez que não foram liberados de suas atividades laborais nas seções em que estavam alocados. Tal fato impedia que as reuniões ocorressem com a periodicidade e duração necessárias, o que comprometia o desenvolvimento do trabalho.

[...] foi assim, horas e horas de reuniões. A gente fez um cronograma de reuniões de duas vezes por semana, uma tarde toda. Então, nos reuníamos das 13h até às 18h, duas vezes por semana. A equipe do MEC falava assim: “se vocês se reunirem três dias seguidos, o dia todo, vocês dão conta de fazer”. Só que isso era impossível. A gente se reunia e, as pessoas por terem outros compromissos, às vezes não

compareciam, e com isso, não dava *quórum* e não podia fazer. Então era bem complicado. Foi um período de bastante aprendizado por nossa parte e também, talvez principalmente, por parte das Equipes do MEC. (Entrevistada 2 – Inspetora - representante do CME, 05 fev. 2016).

O Plano de Metas e o termo de cooperação asseguram a assistência técnica do MEC aos municípios no decorrer do processo de implementação do PAR. Com relação a esse subsídio a entrevistada assinala que:

[...] solicitávamos, se fosse necessário, o auxílio das Equipe do MEC, inclusive o MEC deixava muito claro isso para a gente, o trabalho era específico da Comissão da SME, nada de terceirizar o trabalho (empresas especializadas em consultoria) – dados do educacenso e técnicos e profissionais da área [...] Não, não era fácil. Como eu disse, o MEC estava em processo de aprendizado também. Eu me lembro que uma pessoa que nos auxiliou muito nessa época foi o Romeu Caputo⁴⁰. A gente se falava bastante ao telefone, que era o recurso que a gente utilizava. Eu me lembro que era dia 23 de dezembro 20h da noite e a gente se falando no telefone e ele me pedindo o PAR. Tínhamos começado a fazer em outubro, porque a portaria de adesão ao Plano saiu no mês de julho. Então, tem toda a parte legal também, primeiro firmou o pacto, depois saiu a portaria para o município fazer a adesão do Compromisso Todos pela Educação. Em setembro, tivemos reunião com a Equipe do MEC para conhecer o sistema eletrônico que nós utilizaríamos para fazer o PAR em 2007 [...] eram tentativas de fazer um programa, de fazer um trabalho que era igual, era padronizado para todos. Por que padronizado? Porque imagina a equipe do MEC analisando PAR se cada um fizesse de um jeito, de uma formatação, era completamente impossível a equipe analisar o que cada município precisava. Nesse sentido, a gente entende que realmente é necessário padronizar. Mas também eles não estavam totalmente preparados para isso. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

O monitoramento e acompanhamento do PAR estabelecido pelo Decreto 6.094/2007, determina que o MEC realizaria essa supervisão, cabendo aos municípios o encaminhamento e a divulgação dos dados educacionais na esfera local. Para tentar sanar as dificuldades encontradas pelos municípios foram organizados encontros, a partir de reuniões recorrentes do denominado “GT Grandes Cidades”. De forma

⁴⁰ Atuou no Ministério da Educação desde 2007, desempenhou atividades na Secretaria de Educação Básica como coordenador geral de planejamento e gestão, foi diretor de articulação com os sistemas de ensino de 2007 a 2011.

coletiva eram discutidas questões relacionadas ao desenvolvimento das ações e subações. Em relação a esse monitoramento e também ao processo de avaliação do PAR, não houve grandes dificuldades, haja vista que nesse período já havia sido informado a definição de critérios de avaliação ao lado do funcionamento do sistema próprio para tal fim.

O Simec foi a partir de 2010. Para se ter uma ideia o monitoramento do PAR foi 2010, foi quando pela primeira vez o MEC colocou o monitoramento do PAR. Esse monitoramento foi eletrônico, no próprio sistema, o Simec. E depois, foram liberando atualizações, outras versões, tudo já online. Hoje o Simec engloba praticamente todos os programas do MEC, com o cadastramento de senha e perfil específico de acesso. Dessa forma, quem tem perfil de gestor da SME, pode ver o PDE de todas as escolas [...] isso tudo era, antes, separado em software específico. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Para subsidiar a utilização do Módulo de Monitoramento do PAR, via Simec foi disponibilizado o Manual Técnico operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR (2009). Nessa fase, o monitoramento é compreendido como ferramenta gerencial com o objetivo de controlar e avaliar as ações do PAR, permitindo que os gestores locais possam ter acesso aos dados e informações necessários a uma avaliação constante da efetivação das ações solicitadas e aprovadas. Nesse sentido, essa ferramenta de monitoramento contribui para que possam ser efetivadas ações corretivas no decorrer do processo de execução.

Quanto ao monitoramento do PAR, seria, vamos dizer assim, uma prestação de contas online de projetos que geraram convênio junto ao MEC/FNDE, seja para repasse de recursos financeiros, ou para assistência técnica. Nessa época recebemos o auxílio de uma funcionária do FNDE, isso porque eles tinham uma preocupação maior, inclusive com as partes que envolviam convênios/contratos que tinha como objeto o repasse de recurso financeiro. Com a ajuda dessa profissional a equipe do município conseguiu prestar contas via esse sistema de monitoramento. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

O trabalho de elaboração do PAR no município de Uberlândia, mesmo com as dificuldades encontradas no decorrer do processo, foi elaborado pelos sujeitos locais,

haja vista que o próprio MEC reconheceu, a partir da entrega dos Planos, que houve municípios que recorreram à contratação de empresas especializadas em assessorias para atenderem às exigências de realização do trabalho em curto período, o que resultou, segundo informações repassadas pelo representante do MG no “GT Grandes Cidades”, na existência de Planos iguais construídos por uma mesma empresa.

A partir dos elementos esboçados trataremos na próxima seção do Plano de Ações Articuladas de Uberlândia-MG, buscando delimitar o contexto da prática na implementação do referido Plano em interface com os sujeitos envolvidos nesse processo.

5 O CONTEXTO DA PRÁTICA E A MATERIALIZAÇÃO PAR

Nessa seção será apresentada uma descrição do Plano de Ações Articuladas no município de Uberlândia com vistas a caracterizar ações relevantes apontadas na dimensão gestão educacional nas duas edições a saber: PAR 2007-2010 e PAR 2011-2014. Dedicaremos a apreender a perspectiva dos sujeitos envolvidos em sua implementação e compreensão acerca das potencialidades e impasses encontrados nessa política pública, tendo em vista o processo de reconfiguração da mesma ao ser (re)interpretada de acordo com o olhar e as possibilidades existentes no contexto da prática. Logo, o esforço nessa seção será no sentido de compreender como se articulam as categorias de análise gestão e planejamento.

5.1 O contexto da prática: a operacionalização do PAR

Em linhas gerais, podemos afirmar que o PAR envolve regularidades e convergências em torno do movimento de reorganização das políticas públicas educacionais no Brasil. Consideramos que tal política traz à tona questões que necessitam ser ponderadas pelos sujeitos na conjuntura de execução. Segundo Ball (2011) as políticas não declaram necessariamente o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais o conjunto de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou também metas ou efeitos são estabelecidos. Desse modo, uma resposta precisa ainda ser construída no contexto da prática.

Importa-nos enfatizar que a primeira versão do PAR traz 2 indicadores com a pontuação 1 e evidencia 20, com pontuação 2, ressaltando que conforme os critérios estabelecidos pelo Instrumento de Campo (2007) a pontuação 1 e 2 geram automaticamente pelo sistema ações e subações que buscam sanar as fragilidades apresentadas na educação da rede municipal. Observamos que as dimensões com maior necessidade de intervenção são a Gestão Educacional e Infraestrutura. Vale mencionar que essas dimensões também são as que apresentam maior número de indicadores para serem avaliados pela equipe local do PAR. Para esse trabalho, ancorados nos objetivos da pesquisa empenhar-nos-emos em detalhar os desdobramentos dos indicadores relacionados à dimensão Gestão Educacional.

Quadro 11 - Síntese Dimensão - PAR 2007-2010

Critérios de Pontuações	4	3	2	1	N/A	Total
Dimensões						
Gestão educacional	4	6	8	2		20
Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar	3	4	3	0		10
Práticas pedagógicas e avaliação	0	6	2	0		8
Infraestrutura física e recursos pedagógicos	0	7	7	0		14
Total de pontuação do indicador	7	23	20	2		52

Fonte: Organizado pela pesquisadora a partir do PAR 2007-2010

A dimensão Gestão Educacional é subdividida em cinco áreas (conforme quadro 7). A partir dos 10 indicadores com pontuação 1 e 2 foram disponibilizados 10 ações e 28 subações com vistas a trazer possíveis soluções para os problemas apresentados. Com pontuação 1 temos os indicadores a saber:

1) “Critérios para escolha da direção escolar”, este tem como justificativa a alegação de que impedimentos legais (mandado de segurança - Ministério Público) impossibilitaram a realização de eleições diretas para a escolha de direção escolar. Desse modo, foi gerada uma ação indicando a revisão da lei municipal para adotar mecanismos que contemplem os critérios de experiência educacional, mérito e desempenho dos candidatos. Essa única ação resultou em 4 subações: elaborar critérios de escolha de diretores, fundamentado nos princípios democráticos e na legislação vigente; elaborar e divulgar documentos com os critérios de escolha de diretores escolares; qualificar os diretores das escolas em curso de aperfeiçoamento e qualificar os diretores das escolas em curso de especialização. As duas últimas serão realizadas com o apoio técnico do MEC.

Cabe destacar que esse indicador retorna ao PAR 2011-2014 com uma pontuação 3, indicando que a ação e as subações dispostas acima foram empreendidas, viabilizando critérios democráticos referendados pela maioria dos profissionais da escola, contudo, ainda não existe um ato legal de formalização para tal. É importante

também esclarecer que houve processo eleitoral para eleição de diretores no município de Uberlândia, porém, o mesmo foi julgado inconstitucional.

2) A “Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)”, dispõe sobre a necessidade de concluir a tramitação legal do PME por meio da ação que considere a retomada das discussões sobre o mesmo. Portanto, essa ação desdobrou-se em quatro subações; Elaborar e aplicar instrumentos de acompanhamento, execução e avaliação do PME; Finalizar as discussões e encaminhar o Projeto de Lei instituindo o Plano Municipal de Educação, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE); Implantação de planejamento estratégico na SME; Reforçar institucionalmente a SME, bem como seus processos gerenciais, por meio da implantação de metodologia de planejamento na SME sendo as três primeiras de responsabilidade exclusiva do município e a última requer a assistência técnica do MEC.

As subações sugeridas deixam evidente a disposição de perseguir a orientação do planejamento estratégico para organizar as ações da Secretaria Municipal de Educação no intuito de imprimir processo de gestão racional e descentralizada.

Ainda no PAR 2010-2014, o Plano Municipal de Educação estava em fase final de elaboração. De acordo com os dizeres da representante do Conselho Municipal de Educação, o PME começou a ser gestado de forma sistematizada no ano de 2010, contudo, não passou pelos trâmites legais para aprovação. Posteriormente, já na gestão do Prefeito Gilmar Machado (2013), houve a retomada de todo o processo, precisamente em outubro de 2013, nesse momento com ampla discussão envolvendo os diversos setores da esfera educacional e da sociedade civil, com a defesa do princípio da gestão democrática. A entrevistada afirma que não houve resgate da proposta de Plano anterior, foi todo reelaborado de forma coletiva e sua aprovação ocorreu em 26 de junho de 2015.

No que diz respeito aos descritores com pontuação 2, a dimensão gestão educacional possui um total de 8, são eles: 1) Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE). Há portanto, uma demanda de capacitação dos Conselhos Escolares. Para tanto, uma ação foi designada para atender à questão apresentada, sendo necessário desenvolver três subações: monitoramento da atuação dos Conselhos Escolares; qualificação dos conselheiros e qualificação de técnicos da SME que serão

multiplicadores nesse processo formativo. Dentre as subações, duas são de competência exclusiva do município a última exige a assistência técnica do MEC.

Como consequência das ações desenvolvidas no PAR 2011-2014 esse indicador teve avaliação positiva, tendo em vista que todas as escolas da rede e seus Conselhos Escolares, tiveram sua implementação empreendida com a participação efetiva de todos os seguimentos eleitos democraticamente. De acordo com a assessora da SME esta acompanha sistematicamente a atuação desses Conselhos.

2) “Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)” tem como justificativa para essa pontuação 2 o fato de que os diversos segmentos estão representados no CME, sendo que destes, alguns são indicados e os demais, eleitos por seus pares. O CME possui autonomia restrita, haja vista que a presidência é ocupada pelo Secretário Municipal de Educação. Nesse sentido foi proposta a ação de revisão da Lei de criação do CME, bem como do seu regimento interno. No intuito de viabilizar essa ação foram sistematizadas três subações: qualificação dos membros do Conselho em busca de garantir maior autonomia; qualificação dos conselheiros que serão os multiplicadores da formação de conselheiros municipais de educação; revisar Projeto de Lei com critérios claros e procedimentos democráticos para a escolha e atuação dos conselheiros. A primeira e a última podem ser executadas pelo município e na outra há a necessidade de apoio técnico do MEC.

Notadamente há inteira concordância sobre a relevância dos órgãos de controle social no acompanhamento e fiscalização na gestão das instituições educacionais da rede municipal, bem como da implementação de ações, programas e políticas públicas educacionais. Os sistemas de educação dos municípios precisam garantir condições de atuação autônoma na execução das responsabilidades que lhe são atribuídos. Para isso, os Conselhos são indispensáveis à medida que sem a existência ou mesmo atuação efetiva dos mesmos as ações do governo, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, bem como a gestão democrática, poderão ser ameaçados. Portanto, os CME são essenciais no movimento de articulação de um sistema educacional comprometido com a equidade social e regional.

3) O indicador “Existência de projeto pedagógico (PP) metas claras nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos, de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola”, expõe como justificativa para a atribuição dessa pontuação a ausência de envolvimento dos CE e

da maioria dos profissionais da escola. Ressalta ainda que não constam nos PPPs, metas objetivas a serem alcançadas. Portanto, a demanda descrita se refere à busca de maior envolvimento dos professores e CE, definindo metas quantificáveis e de qualidade a serem atingidas, tendo como objetivo o sucesso dos alunos. A ação proposta foi promover a implantação do PP nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento de ensino. Sob esse olhar as três subações necessárias foram: executar ações definidas no PDE-Escola; promover a implantação do PDE-Escola; reforçar institucionalmente as escolas, bem como seus processos gerenciais, por meio da implantação de metodologias de planejamento na escola. Apenas a segunda subação é de responsabilidade do município, as demais contam com assistência técnica do MEC.

Um elemento decisivo para a elaboração de Projetos Pedagógicos (PP) de todas as unidades escolares deve-se ao fato da disponibilização pelo MEC no ano de 2012 do PDE – interativo, que exigia em seu processo de execução a existência do PP. Esse instrumento consiste em uma ferramenta de planejamento e gestão escolar, que permite que cada instituição possa, em consonância com a SME, estabelecer quais os programas e políticas públicas irão aderir em função das características particulares da comunidade atendida e dos objetivos e metas apresentados no Projeto Pedagógico.

4) com relação ao indicador “Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação” a pontuação indica que as regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação não estão claras e definidas, pois as mesmas não são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho, mas essa avaliação não contempla as especificidades do trabalho pedagógico escolar. As avaliações são realizadas somente por membros internos e não são considerados aspectos relacionados à assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do PP e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos.

O período de estágio probatório não é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor, orientando a prática docente e acompanhando o seu desenvolvimento. Assim, há a proposição de uma ação, cujo objetivo é definir, junto ao órgão competente, critérios de avaliação de estágio probatório que contemplem as especificidades dos profissionais da Educação, bem como o perfil da comunidade

escolar atendida. A fim de atender tal proposta, três subações foram definidas: disseminar as regras para o estágio probatório; estabelecer regras específicas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação; Garantir, ao estabelecer os critérios, que sejam contemplados os aspectos relacionados ao perfil dos alunos atendidos e seus resultados nas avaliações, bem como a participação dos profissionais na elaboração e implementação do PPP e de trabalhos pedagógicos. Todas as subações têm sua execução sob a responsabilidade do município.

Nesse aspecto o segundo PAR (2011-2014) demonstra que o problema ainda persiste, pois as regras foram estruturadas, mas não estabelecem instrumentos de avaliação dos profissionais de acordo com o cargo que ocupam, isto é, não abrange as especificidades inerentes a cada área de atuação dos profissionais da educação, incorrendo em critérios generalistas.

5) No que diz respeito ao indicador “Existência de atividade no contraturno” houve a justificativa de que havia atividades no contraturno em algumas escolas da rede; e que as mesmas estão associadas ao lazer, à cultura e ao reforço escolar. Estas atividades são monitoradas por profissionais da educação e voluntários capacitados e estão contempladas apenas no PPP”. Com vistas a expandir essas atividades para as demais escolas a ação gerada foi assegurar a continuidade das ações no contraturno nas escolas onde já existem e implantar, gradativamente, nas demais escolas de Ensino Fundamental por intermédio de duas subações: Estabelecer parcerias com a comunidade e com as entidades públicas e/ou privadas para oferecimento de atividades no turno complementar; promover a reestruturação pedagógica da rede a partir do levantamento de necessidades e oportunidades para o desenvolvimento de uma educação integral e integrada por meio de ações que ampliem espaço, tempo e oportunidade escolar no turno complementar. Das duas subações, a primeira é de responsabilidade do município e a outra necessita da assistência técnica do MEC .

Esse indicador é uma das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como medida de combate à repetência, cujo objetivo pauta-se na utilização desse acréscimo no período de permanência do aluno na escola para que haja o desenvolvimento de atividades educativas que visem a recuperação de aprendizagens que não ocorreram. No entanto, o mesmo não foi contemplado como indicador no PAR 2011-2014.

6) Em relação ao indicador “Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC”, o documento aponta como justificativa que a SME divulga os resultados para todas as escolas e apenas parte destas repassam esses resultados para a comunidade escolar. Em vista disso, uma ação foi destinada para mobilizar e orientar as equipes das escolas a fim de que as mesmas trabalhem, efetivamente, os resultados das avaliações, por meio de duas subações: analisar e discutir os resultados das avaliações oficiais do MEC; elaborar e implantar plano de divulgação dos resultados das avaliações educacionais do MEC a toda comunidade, sendo todas de responsabilidade do município.

Inferimos portanto que a divulgação da performance das unidades escolares e da própria rede de ensino permite que haja um acompanhamento da evolução das taxas do desempenho dos estudantes nos indicadores consolidados no Ideb, dentre os quais estão o censo escolar.

7) O indicador “Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares”, justifica que há iniciativa efetiva da SME, bem como o interesse das escolas em permanecer e ampliar as parcerias externas existentes. E para buscar aumentar tais parcerias, foi indicada a ação de buscar mais parcerias externas para ampliação do atendimento para realização de atividades complementares em todas as escolas da Rede Municipal e para isso ficaram estabelecidas três subações de competência do município. São elas: Distribuição dos materiais institucionais produzidos para divulgação; monitoração da utilização de espaços e execução das atividades desenvolvidas por meio de parcerias; permanência do grupo responsável pela orientação e análise de possibilidades de parcerias com instituições locais, nacionais e internacionais.

8) Por fim, o indicador “Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas”, evidencia que as parcerias externas existentes não contemplam a totalidade das escolas da rede. Mas, onde são implementadas, ocorrem resultados satisfatórios e os professores recebem a devida capacitação. Desse modo, projetou uma ação com vistas a buscar novas parcerias, visando o atendimento em 100% das escolas da rede. Por conseguinte, foram indicadas duas subações: ampliar as parcerias existentes e monitorar a implementação das parcerias externas. Ambas são de competência do município.

Desse modo, foi possível depreender que o desenvolvimento da educação em Uberlândia abarca elementos importantes de processos democráticos, especialmente no que diz respeito à criação e atuação dos conselhos de controle social da educação, contudo, ainda assim, no PAR 2007-2010 a pontuação recebida para os indicadores dessa área advertem que os mecanismos de gestão democrática existem, mas ainda há a necessidade de uma maior ênfase no alargamento desse princípio no ensino público do município, resultando no comprometimento com a qualidade do ensino e necessidades da comunidade.

Quadro 12 – Síntese Dimensão - PAR 2011-2014

Critérios de Pontuações	4	3	2	1	N/A	Total
Dimensões						
Gestão educacional	12	11	3	1		27
Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar	9	5	0	1		15
Práticas pedagógicas e avaliação	1	10	2	1		14
Infraestrutura física e recursos pedagógicos	2	13	3	3		21
Total de pontuação do indicador	24	39	8	6		77

Fonte: Organizado pela pesquisadora a partir do PAR 2011-2014⁴¹

No tocante ao segundo PAR 2011-2014 os indicadores com a pontuação que apontam para situações críticas e insuficientes tiveram um decréscimo quantitativo, pois o documento exibe um total de 77 indicadores, dos quais somente seis com pontuação 1 e 8 com a avaliação 2. Por consequência houve um aumento significativo nos indicadores com pontuação 3 e 4, perfazendo uma soma de 63 indicadores em uma situação com aspectos positivos ou satisfatórios, conforme quadro 3.

⁴¹ No PAR de Uberlândia a dimensão gestão educacional não apareceu o indicador 8 da área 2 (Piso salarial). A dimensão formação de professores e dos profissionais de apoio e serviço escolar não apresentou os indicadores 3 e 4 da área 3 (Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas; Qualificação dos professores que atuam em escolas de comunidades indígenas). Na dimensão práticas pedagógicas e avaliação não apareceu o indicador 1 área 1 Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos. Na dimensão infraestrutura física e recursos pedagógicos não apareceu o indicador 1 da área 2 (Biblioteca: instalações e espaço físico). Faltaram apresentação de 5 indicadores.

Conforme salientado, focalizaremos nosso olhar sobre a dimensão Gestão Educacional. À vista disso, verificamos que o único *indicador* com pontuação 1 situa-se na área 1, em relação à “ Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)”. A justificativa para essa mensuração está associada à afirmativa de que o PME estava em fase final de elaboração. Assim sendo, foi indicada uma ação direcionada a garantir condições para a elaboração, implantação e implementação do PME, com a participação de representantes dos diversos segmentos com a atribuição de acompanhar o cumprimento das metas do PME municipal. Para tanto, foram explicitadas seis subações, quais sejam: capacitar equipe da Secretaria Municipal de Educação (SME) para propor a criação ou reformulação do PME, em parceria com a sociedade civil organizada; divulgar no município, após a aprovação do projeto de lei do PME, com vistas a revisão dos projetos pedagógicos (PP) das escolas da rede de ensino; elaborar minuta do projeto de lei para instituir o PME, em consonância com as novas diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) e encaminhá-lo para aprovação na Câmara Municipal; elaborar minuta do projeto de lei para proposição de modificações no PME, em adequando-o às novas diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) e encaminhá-lo para aprovação na Câmara Municipal; mobilizar os integrantes da Câmara Municipal de Uberlândia para aprovação do projeto de lei que trata do PME; monitorar o cumprimento das metas do PME, em conformidade com o que foi estabelecido na lei aprovada. Como destacado anteriormente o PME teve sua aprovação no ano de 2015.

O PME de Uberlândia defende a busca pela qualidade da educação socialmente referenciada e a garantia da democratização dos processos educativos com ampla participação da comunidade escolar nos aspectos relacionados à aprendizagem e na avaliação das políticas públicas implementadas no município.

Art. 2º Para efetivação dos objetivos previstos nesta Lei constituem-se eixos temáticos do PME: I - Sistema municipal de ensino;
II - Educação inclusiva: cidadania e emancipação;
III - Qualidade da educação: democratização e aprendizagem;
IV - Gestão democrática;
V - Valorização dos trabalhadores da educação: formação e condições de trabalho;
VI - Financiamento da educação: transparência e controle social.
(UBERLÂNDIA, 2015, p. 1).

Observamos que com a pontuação 2 a dimensão retratada traz os três indicadores a seguir:

1) “Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação”, com a justificativa de que as regras definidas não contemplam as especificidades da educação, pois, não há instrumentos de avaliação de profissionais conforme o cargo que ocupam. Em referência a essa necessidade uma ação foi estabelecida no sentido de promover o debate com diversos segmentos do governo municipal e sociedade civil para propor a revisão das regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação na legislação vigente. Destaca-se que para atingir essa meta três subações foram previstas: consolidar um documento para divulgação periódica, após a aprovação do ato legal que contém as regras do estágio probatório de professores e demais profissionais da educação; definir as regras para implantação do estágio probatório, a partir do amplo debate com os diversos segmentos do governo municipal e sociedade civil; rever as regras existentes para a implantação do estágio probatório.

2) O indicador “Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino” trouxe como justificativa de pontuação a afirmação de que o sistema está em fase de implantação nas escolas da rede. Portanto, a ação para dar prosseguimento a esse projeto pautou-se na proposição de adequar o sistema informatizado de gestão escolar da Secretaria Municipal de Educação (SME) para funcionar em rede, integrando a Secretaria com as escolas municipais, garantindo as condições necessárias para o acesso à rede mundial de computadores (internet) nas unidades escolares que ainda não o possuem. Para a efetivação da mesma, somente uma subação foi exposta: realizar a atualização do sistema informatizado de gestão escolar e a manutenção dos equipamentos na SME e nas escolas municipais.

3) O indicador “Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem a formação integral dos alunos” possui como justificativa que as ações acontecem de forma interdisciplinar para o enriquecimento da formação dos alunos. Algumas escolas estabelecem parcerias externas para o desenvolvimento de atividades complementares e de apoio à formação dos alunos. A SME incentiva essas parcerias estabelecendo convênios junto aos parceiros externos. Esse indicador teve como proposta de ação estabelecer estratégias para dinamizar e ampliar os

acordos com parceiros externos (ONGs, Institutos, fundações etc.) para o desenvolvimento de atividades que visem a formação integral dos alunos, complementares às realizadas nas escolas. Em razão dessa demanda as três subações que seguem foram indicadas: implementar parcerias externas com vistas ao desenvolvimento de atividades complementares para os alunos da rede municipal, objetivando a melhoria da qualidade da educação em uma perspectiva de educação integral; incentivar acordos cooperativos com redes de educação ambiental, movimentos de juventude, meio ambiente, direitos humanos, saúde e agentes de cultura e esportes para o estabelecimento de políticas e programas intersetoriais municipais de educação formal e não formal; monitorar a utilização de espaços escolares, a execução das atividades desenvolvidas por meio de parcerias estabelecidas na rede municipal de ensino e os resultados alcançados.

5.2 O PAR: a apreensão e a apropriação dos sujeitos locais

Interessa-nos particularmente analisar como se dá o entendimento dos sujeitos locais, que atuaram na implementação do PAR no município de Uberlândia, considerando as diferentes concepções, políticas, culturais e ideológicas que constituem a identidade dos entrevistados. Importa-nos ainda ressaltar que os textos de políticas não são “concluídos”, mas abrem brechas para as interpretações e (re)interpretações, o que gera sentidos e significados diversos de acordo com aqueles que os “consomem”.

[...] embora sociais os significados, os sentidos com que as palavras são empregadas “entram em disputas dentro de lutas mais amplas”, uma vez que as reestruturações particulares das relações entre as palavras e das relações entre os sentidos de uma palavra são formas de hegemonia. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 105)

Como demonstrado na seção anterior, a implementação do PAR, não somente no município pesquisado, mas também nas demais localidades brasileiras, ocorreu de forma muito rápida, haja vista que o início da preparação, sensibilização e esclarecimentos acerca do Plano para os representantes municipais ocorreu em meados

do segundo semestre do ano de 2007, com data estipulada para a entrega do documento final em dezembro do mesmo ano. Por conseguinte, os sujeitos locais foram direcionados a estudos focalizados sobre o Plano por intermédio dos documentos disponibilizados pelo MEC. Essa preparação de imediato buscou aplacar as dúvidas mais recorrentes relacionadas aos aspectos técnicos, sem levar em consideração uma discussão em torno dos princípios formativos e políticos do mesmo.

A partir da análise do PAR de Uberlândia e especialmente dos diálogos estabelecidos com os membros da equipe local e do comitê do Plano de Metas, pudemos identificar algumas referências que emergiram no contexto da investigação. Distinguimos a predominância das categorias a saber: planejamento, regulação, descentralização relações federativas.

Conforme relato dos entrevistados, o conhecimento concernente à concepção do PAR não ficou explícito para os mesmos no início dos trabalhos. Contudo, eles foram pouco a pouco assimilando as informações repassadas pelo MEC e FNDE por intermédio de encontros formativos realizados ao longo do processo e assim, paulatinamente construindo a compreensão acerca do que se tratava o PAR. A participação nos referidos encontros contava com a participação da técnico-administrativa responsável pela condução do processo na Secretaria Municipal de Educação, a qual repassava o conteúdo das discussões realizadas com os representantes do MEC e FNDE para os participantes locais.

5.2.1 O contexto da prática: a perspectiva do planejamento educacional

De acordo com os entrevistados as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação no período anterior ao PAR não podem ser consideradas como atividades sem uma sistematização em sua condução, todavia, destacam que não existia um alinhamento entre os diversos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento do trabalho na SME. Se por um lado, é possível constatar uma vinculação mais estreita entre os diversos setores envolvidos na efetivação da educação do município e gerenciamento do PAR, também se observa uma relação muito próxima entre a organização do trabalho educativo da SME e os princípios do planejamento estratégico.

Eu vejo uma contribuição no sentido de aproximar mais o trabalho em si. E ele todo já era desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação. Mas, era desenvolvimento assim, se era formação de professores, ficava lá no Cemepe, se era rede física, ficava com o pessoal de rede física, se era alguma coisa para implementar a merenda escolar, ficava com o grupo da parte da alimentação escolar. Então o Plano na verdade, ele veio para otimizar esses trabalhos que eram feitos por seguimentos dentro da Secretaria. Então tudo começou a ser desenvolvido com uma maior eficiência. O PAR veio buscar essa aproximação desses seguimentos dentro da Secretaria para realmente, à época, nós aprendermos a trabalhar mais em equipe. Porque realmente tinha essa necessidade [...] Porque o trabalho em si, ele era feito, só que era feito de forma fragmentada. Então o PAR ele serviu pra unir mais os trabalhos, as frentes de trabalho dentro da secretaria [...] basicamente havia uma equipe responsável que planeja as ações, por exemplo, o Cemepe era responsável pela formação de professores. Então a equipe fazia o projeto, descrevia qual era o objeto, o plano de trabalho, o prazo de execução e os recursos necessários, normalmente, esse trabalho era desenvolvido junto com a equipe da assessoria financeira da SME. Após, colocávamos na mão do prefeito, que recorria / pedia ao seus pares (parlamentares da região) que buscassem recursos para executar aquele projeto. Se a proposta era na área de construção, na rede física, a equipe da assessoria administrativa, manutenção e apoio era responsável pela parte de construção e manutenção da rede física. Então, basicamente era assim que se fazia. Não tinha uma equipe exclusiva para planejamento e formatação de projetos dentro da secretaria. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Evidencia-se nos dizeres da entrevistada uma positividade em relação ao PAR no que concerne ao encadeamento dos processos de trabalho na Secretaria Municipal de Educação (SME). Desse modo, a interlocução entre os diversos setores que compõem a rede municipal de educação permitiu uma melhoria na ordenação do trabalho desenvolvido. Nesse aspecto os entrevistados foram unânimes em afirmar que esse novo modo de pensar, discutir e decidir sobre as ações conjuntamente foi essencial para que as atividades desenvolvidas obtenham maior sucesso e eficiência em sua elaboração. Houve também menção à importância da melhoria no trânsito de informações a respeito de questões educacionais que envolviam as diferentes secretarias. Contudo, ainda assim, essa aproximação das equipes de trabalho ficou muito restrita à própria SME, não representando avanço significativo no diálogo entre a SME as outras secretarias municipais responsáveis pela gestão do município.

Esse rearranjo permite a obtenção de uma visão do conjunto de ações, característica do planejamento estratégico, o qual, segundo Parente Filho (2010), exige

um formato específico de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação, implicando em: a) adesão e adoção de determinados princípios básicos, b) aplicação sistemática de um método de planejamento que cumpra os diferentes níveis institucionais e o cálculo de curto, médio e longo prazos.

O objetivo do planejamento da educação no município antes do PAR eram ações muito isoladas [...] a intenção foi pegar essas diversas dimensões formativas que eram isoladas e dentro desse documento do PAR centralizar essas ações para obter um resultado mais efetivo. (Entrevistado 2 – Inspetora representante do CME, 05 fev. 2016).

Nessa perspectiva o excerto que segue aponta para as questões que envolvem o encadeamento de ações empreendidas pelo PAR, com vistas ao sucesso na consecução de um produto final.

Creio que o PAR é um instrumento que nos ajuda a pensar as ações de maneira integrada, por exemplo, quando ele pensa na criação de uma infraestrutura, na construção de uma escola, ele não constrói apenas a escola, mas viabiliza os recursos não só para sua construção como equipamentos, e mobiliários, viabilizando os recursos para isso. Então, a criação de uma escola, não é somente a criação de uma escola, não se pensa somente em sua construção mas também na infraestrutura necessária para o seu funcionamento [...] O PAR é uma política pública de gestão e planejamento integrados, que pensa a educação como um todo. Isso ajuda a gestão a implementar várias ações sob o ponto de vista desse processo, isto é de montagem como infraestrutura, formação, avaliação, sendo várias as dimensões que afetam a educação diretamente. As ações passam a ser mais ordenadas, ele não permite que sejam isoladas. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa representante da SME, 19 mar. 2016).

Não obstante, o fato do PAR ser oriundo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e seguir as determinações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, impele que este utilize-se de argumentos e/ou procedimentos semelhantes aos das políticas públicas educacionais mencionadas. Essas deliberações caminham no sentido da necessária utilização pelas instâncias locais do prisma do planejamento estratégico.

Para Garcia e Queiroz (2012) o referencial metodológico do planejamento estratégico interligado aos objetivos educacionais e articulado a um Plano de ação

municipal visa contemplar possíveis ganhos relativos ao rendimento do produto final. Nesse processo as mudanças pretendidas na cultura das organizações ocorre mediante a concessão da “autonomia” na elaboração de planos e possuem como parâmetro as organizações empresariais, em detrimento ao ideal de formação humana e aos fins político-pedagógicos que devem caracterizar a educação.

Entretanto, segundo a entrevistada, o PAR permite à SME realizar o seu planejamento de forma sistematizada com a possibilidade de antever as interconexões entre os diversos âmbitos que constituem o funcionamento da rede escolar. Importante ressaltar que o planejamento elaborado pelo PAR não se configura apenas como um instrumento a ser encaminhado ao MEC, mas sim como documento que irá nortear efetivamente o trabalho da SME. Ainda que não contemple totalmente as demandas necessárias reconhecem-no como:

[...] uma visão integrada, pois ele promove um planejamento completo. Com relação à criação da escola, envolve o planejamento não só da infraestrutura física, de construção das escolas, mas também como ônibus escolares, pois dependendo da escola precisa pensar também em como os alunos irão chegar a essa escola e muitas vezes entra também o transporte escolar (caminhos da escola) que nós também solicitamos. É um planejamento que engloba também a formação de profissionais, como a formação continuada para os profissionais que irão atuar nessa mesma escola. O planejamento no município, as ações do município são feitas acima do PAR, é o que nós seguimos, não há um planejamento paralelo. Tudo isso está associado com a qualidade da educação. (Entrevistada 5 - Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 19 mar. 2016).

Os relatos também revelam uma preocupação com a questão da qualidade educacional e associa a garantia desta ao fato do PAR permitir o planejamento da infraestrutura adequada para instituições educativas. Vale mencionar que a infraestrutura foi uma das dimensões que apresentou um número significativo de demandas elencadas no PAR 2007-2010 e 2011-2014.

Considero uma boa política, pois o Estado deve pensar em políticas que viabilizem e garantam a implementação de todo o processo com qualidade, e a infraestrutura é uma delas. Um planejamento que garante uma boa infraestrutura possibilitando um trabalho com maior qualidade, tanto para os profissionais que irão trabalhar no processo,

quanto para as crianças que estão naquela unidade, pois em uma escola suja, mal equipada, que não tenha o mínimo de infraestrutura ela, de alguma forma é afetada. (Entrevistada 5 - Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 19 mar. 2016).

Castro (2009) tece importantes considerações acerca da qualidade educacional ao afirmar que a redução do papel do Estado em meio à focalização e descentralização de recursos acaba por alterar substancialmente a lógica de aferição da qualidade educacional. Para tanto, adotou-se a lógica empresarial, com o deslocamento da qualidade para a eficácia, isto é, o máximo de resultados a partir de um mínimo de custos.

[...] os indicadores de qualidade passaram a ser medidos por taxas de retenção, taxas de promoção, comparação internacional dos resultados escolares, supervalorização da competitividade e da produtividade e novos métodos de gerenciamentos de sistemas educacionais. (CASTRO, 2009, p. 22).

Nesse sentido, para Castro (2009) a qualidade é concebida sob uma perspectiva econômica, pragmática e gerencial, com vistas à uma concepção técnica implicando uma visão reducionista de educação e de qualidade. Assim, a adoção da visão gerencial para a construção e execução de políticas educacionais pressupõe qualidade pautada em procedimentos corretos e apropriados para atingir determinados fins, deixando de decidir democraticamente a respeito de objetivos e finalidades da educação pública. Infere-se que a eficiência e técnicas aplicadas adequadamente são mais importantes que a discussão coletiva sobre as questões educacionais. Para tanto, a mencionada autora utiliza-se da concepção de qualidade educacional apresentado por Silva (1996) para definir seu caráter democrático

[...] qualidade é um conceito político e não técnico; sociológico e não gerencial; crítico e não pragmático [...] deve ser relacional, substantiva, política e histórica. Relacional porque a má qualidade da educação de grupos sociais está sempre relacionada à boa qualidade da educação de grupos sociais dominantes e privilegiados. (SILVA, 1996 apud CASTRO, 2009, p. 23).

A compreensão da necessidade de mapear, diagnosticar e traçar estratégias para a educação no país foi muito recorrente na fala dos entrevistados, uma vez que para estes, o MEC não possuía dados fidedignos que pudessem pautar a construção de políticas públicas que viessem ao encontro das necessidades dos municípios, bem como elaborar projetos que elevem a qualidade da educação brasileira.

[...] naquela época, era o governo Lula, entendo que era uma estratégia importante que eles queriam, minha leitura era que eles queriam conhecer a realidade das escolas do país. Com o diagnóstico eles ficavam sabendo sobre tudo nas escolas e poderiam pensar em agir para melhorar a qualidade da educação, aumentando também o Ideb. (Entrevistada 2 – Inspetora - representante do CME, 05 fev. 2016).

A partir do reordenamento do papel do Estado, consideravelmente, a partir dos anos de 1990, a avaliação assume uma função essencial no desenvolvimento das políticas públicas. Todo um sistema de avaliação no âmbito federal foi criado para acompanhar as atividades de descentralização para as instâncias locais, no caso, estados e municípios.

As políticas educacionais têm assumido o princípio da competência como elemento definidor do trabalho desenvolvido nas redes de ensino por meio da promoção de mecanismos de controle de qualidade externos e internos à escola, ao mesmo tempo em que propõem a avaliação dos sistemas educacionais. Algumas características são identificadas nas propostas e programas governamentais fazendo a combinação da centralização e da descentralização. São elas, conforme Freitas (2006): a) controle centralizado de aspectos pedagógicos por meio de mecanismos de avaliação nacional (sistemas de avaliação em larga escala, provas, Saeb, Pisa, e outros), reformas curriculares visando um currículo nacional; b) transferências de responsabilidades das esferas maiores (Federal e Estadual) para esferas locais (Municipais), do poder público para comunidades locais, propostas de autonomia da gestão financeira.

Portanto, diversas avaliações de sistemas escolares têm sido incorporadas aos processos educativos. O Ministério da Educação (MEC), em articulação com as Secretarias Estaduais de Educação, implantou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A defesa para a implementação desse sistema está associada à justificativa da avaliação como possibilidade de fornecer informações para tomadas de

decisões em relação às políticas educacionais, ao desempenho acadêmico dos alunos e à qualidade do sistema como um todo.

Quando eles estabelecerem os prazos, nós chamaremos todos os setores afins e planejaremos. O Ideb vai apresentar resultados das avaliações externas, o diagnóstico, daí eles vão avaliar como que essa escola está, qual acessibilidade, onde precisamos de melhorias está vinculado, por isso os programas são articulados pois o resultado do processo educacional a partir das provas que na minha opinião é só um parâmetro que as vezes eles utilizam de maneira rígida, o Ideb é um parâmetro para a criação de políticas públicas. Ideb (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

A partir da criação do Ideb em 2007, indicador que integra o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações nacionais, o MEC utiliza-se do discurso da qualidade para embasar toda a argumentação a respeito dessas avaliações, evidentemente, subordinada às preocupações com a eficiência e a eficácia como condições para a adaptação às novas condições do mercado.

Uma vez que a política do MEC como um todo, estabeleceu um mecanismo de mensurar a qualidade da educação e aí temos seus vários defensores, seus vários críticos, que é o Ideb. Mas por outro lado, era necessário partir de algum parâmetro, Pois, a equipe do MEC não poderia caracterizar que tipo de Educação era implementado pelo município A ou município B era preciso partir de algum dado, de algum parâmetro. Então o parâmetro escolhido foi o Ideb, que, a partir dessa sistematização de dados, mesmo tendo quem discorde, há a possibilidade de ver uma evolução ou não do processo educacional. E em Uberlândia, quando teve o primeiro Ideb divulgado, todo mundo falou “nossa, mas só isso?” e todos pensavam que Uberlândia estaria com alto Ideb, mas, não era bem assim. E ainda tiveram escolas que estavam numa situação, perante esse parâmetro, pior ainda. Então, com o parâmetro do Ideb o que o MEC providenciou, mecanismos, ferramentas para o desenvolvimento de políticas públicas de acordo com a realidade de cada município. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Como se depreende, de acordo com a concepção do governo, os resultados das avaliações sistêmicas apresentam de forma objetiva a necessidade de a escola refletir sobre os seus resultados. Ao demonstrarem a proficiência dos alunos da escola em uma

escala padrão a todo o sistema de ensino, as instituições de ensino têm a oportunidade de visualizar a situação no que se refere ao rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados de seus alunos. Desse modo, os resultados do Ideb direcionam as ações do município no intuito de manter e/ou melhorar sua posição no *ranking* nacional, buscando a sua melhoria, o que impele a Secretaria Municipal de Educação a reorganizar o trabalho desenvolvido por seus profissionais.

Cabe observar que em relação ao ensino fundamental, com área de abrangência do estado e município, o Ideb de Uberlândia apresenta oscilações na sequencia compreendida entre 2005 e 2013, no que se refere á comparação do índice associado ao mesmo ao mesmo nível de ensino.

Tabela 3 – Ideb Brasil

	IDEB Observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Dependência Administrativa										
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8

Fonte: Inep (2016)

Tabela 4 – Ideb Minas Gerais

4ª série / 5º ano

8ª série / 9º ano

3ª série EM

	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Estado ▾	2005 ▾	2007 ▾	2009 ▾	2011 ▾	2013 ▾	2007 ▾	2009 ▾	2011 ▾	2013 ▾	2015 ▾	2017 ▾	2019 ▾	2021 ▾
Minas Gerais	4.7	4.7	5.6	5.9	6.1	4.8	5.1	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7

Fonte: Inep (2016)

Tabela 5 – Ideb Uberlândia-MG

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano											
	Ideb Observado					Metas Projetadas							
Município ↕	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
UBERLÂNDIA	4.2	3.6	5.4	5.5	5.7	4.3	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3

Fonte: Inep (2016)

Observamos que no ano de 2005 o Ideb de Uberlândia ficou acima do verificado no Brasil, mas abaixo do apurado em Minas Gerais; em 2007, abaixo dos Ideb aferido em Minas e em escala nacional; No ano de 2009 Uberlândia ultrapassou a média do Ideb no Brasil e apenas dois décimos abaixo da estadual; Já em 2011 o Ideb do município ficou abaixo das médias nacional e estadual; por fim, em 2013 último ideb divulgado o município ficou abaixo do estadual e acima do nacional. Portanto, em todas as avaliações o Ideb de Uberlândia ficou abaixo do medido no estado de Minas Gerais e apenas em 2007 e 2008 com índices menores que o nacional.

Contudo, Castro (2009) ao discorrer sobre os processos avaliativos em larga escala aplicados pelo governo, é enfática ao afirmar que

[...] essas avaliações baseadas em indicadores de desempenho mostram-se restritas e inadequadas para medir a qualidade efetiva da educação, pois não ultrapassam o nível instrumental. Fundamentam-se em pressupostos técnicos que se distanciam de juízo de valor, do compromisso com a justiça social, bem como das ações e dos interesses dos sujeitos que concretamente, a definem e a adotam. (CASTRO, 2009, p. 31).

Para a referida pesquisadora a avaliação da qualidade por indicadores de desempenho nos moldes do Ideb constitui-se em estratégias gerenciais de controle de resultados via *accountability*, isto é, pauta-se na obrigação dos municípios em estabelecerem contratos de gestão, a partir dos quais será analisada a efetividade desse ente federado no que diz respeito ao atendimento dos objetivos no campo educacional.

Nessa mesma direção, Freitas (2006) infere que a ideologia meritocrática liberal representa um verdadeiro limite à universalização da melhoria da qualidade da educação, desse modo, com avaliações que se prestam a reproduzir essa lógica, estas se resumirão meramente à mensuração do mérito e ocultação das desigualdades sociais, sob a óptica de indicadores neutros como o Ideb.

Para Cabral Neto (2009) como resultado das reformas educacionais empreendidas no Brasil (discussão realizada na seção 2 desse texto, documentos oficiais formalizaram a defesa de mecanismos modernos inspirados nas orientações do gerencialismo e princípios do planejamento estratégico, tendo em vista a racionalização dos sistemas de ensino.

[...] cada escola que estava com Ideb abaixo da média, foi orientada a realizar seu planejamento educacional próprio, vamos dizer assim o seu primeiro “parzinho”, o seu primeiro plano de desenvolvimento da educação da escola, que foi o primeiro PDE da escola. A partir daí era indicado o que precisava fazer para melhorar aquela situação. Assim, o MEC/FNDE passou a disponibilizar recurso financeiro e apoio técnico, específico para equacionar aquela situação. Todo o trabalho deveria ser planejado e desenvolvido na perspectiva de suprir demandas na formação de professores e ainda, recurso financeiros específico para aquela escola poder comprar materiais ou equipamentos, ou incrementar alguma atividade educativa dentro da escola, material escolar que pudesse auxiliar no quesito de defasagem na aprendizagem, para resolver, reverter aquele processo. Então foi um ganho muito significativo para o município, na época tivemos 27 escolas nessa situação. No último PDE foram apenas 3 escolas. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-escola) consolida-se como estratégia gerencial do planejamento estratégico coordenado pela própria escola e elaborado coletivamente pela comunidade escolar. Tais mecanismos de gerenciamento têm como objetivo elevar a qualidade do ensino oferecido pela instituição educativa. Portanto, de acordo com Cabral Neto (2009, p. 200) o PDE-escola elege alguns critérios a saber:

- a) Suas ações devem ser localizadas na aprendizagem e sucesso do aluno; b) o dirigente escolar deve liderar todo o processo de elaboração e implementação do PDE; c) para que as ações

tenham sucesso, todas as pessoas nelas envolvidas devem estar comprometidas com o processo.

A preocupação com o planejamento associados recursos financeiros também é recorrente quando se trata dos objetivos e direcionamento do PAR, pois predomina entre os entrevistados a visão de que uma “suposta transparência administrativa, que atende a um consenso presente no tecido social, sobre a necessidade de aplicação dos recursos econômicos em ações planejadas”. (FERREIRA, 2013, p. 77).

O PAR a meu ver é isso, um raio-x das escolas para ver onde e em que o governo precisava investir. Estava em um período do governo que ele precisava calcular onde ele iria investir ou seja, um planejamento para saber sobre a necessidade de investimento, construção e reforma de escola, formação, cobertura de quadras, materiais pedagógicos. (Entrevistado 3 - Professor - representante do Fundeb, 05 fev. 2016).

Devido ao PAR estar vinculado ao repasse de verbas do governo federal ao município forçou um pouco essa adesão. Podemos dizer que foi uma adesão voluntária entre aspas (Entrevistada 2 - Inspetora - representante do CME, 05 fev. 2016).

De acordo com Ferreira (2013) há um elemento centralizador na concepção do PAR, tendo em vista que este é um instrumento que propõe a construção de um diagnóstico da realidade educacional do município por meio de uma organização racional das ações em que as mesmas são instituídas por um cronograma já pré-estabelecido pelo MEC. “As políticas educacionais são concebidas e planejadas sob a lógica econômica [...] o que existe de forma mais pontual, é o domínio da racionalidade econômica no planejamento da política social. (FERREIRA, 2013, p. 79).

A maioria das subações que não são de cunho financeiro foram acontecendo naturalmente pelo município como a criação do Plano Municipal, acompanhamento do Plano Nacional e fortalecimento dos conselhos escolares. (Entrevistada 5 - Técnico-administrativa-representante da Secretaria Municipal de Educação, 19 mar. 2016).

Em relação à possibilidade de intervenção e alteração em determinadas ações, dois dos sujeitos entrevistados afirmaram que no que se refere ao preenchimento do documento e à geração de ações, a autonomia é praticamente nula. Contudo, há algumas poucas possibilidades de alterar alguns procedimentos, mas, desde que estejam em acordo com o que é proposto pelo MEC aos demais entes federados. É possível perceber nuances de uma relação que não é totalmente unilateral, mas que envolve integração, articulação, uma espécie de entendimento e acordo mútuos.

É, pois, nesse ajustamento e pactuação entre Estado e município, inicialmente por intermédio do termo de adesão ao PAR e em seguida no transcurso do processo dessa política, que são estabelecidas relações equipe executora, município e Estado permeadas pela regulação partilhada.

[...] é o caso, no domínio das políticas educativas, dos contratos de autonomia com algumas escolas públicas, as quais, continuando a integrar a administração direta do Estado, passam a dispor de uma maior liberdade de afetação dos recursos. O mesmo se poderá dizer dos processos de delegação de poderes do Estado central nas autarquias, conferindo-lhes competências na gestão da infraestrutura escolar ou no planeamento da oferta. (JUSTINO; BATISTA, 2013, p. 50).

De outro modo, vale ressaltar que, segundo Ferreira (2013), as ações elencadas no PAR têm sua execução subordinadas aos interesses mais imediatos da União, uma vez que o diagnóstico realizado localmente está inserido em uma agenda definida pelo MEC.

Nós solicitamos o que precisamos mas nem sempre eles liberam. Nem sempre conseguimos aquilo que queremos. As solicitações são aprovadas de acordo com as prioridades das políticas naquele determinado momento. Por exemplo, se colocamos reforma de escola de educação infantil. Pode ser que isso não seja prioridade para o MEC. Eles dirão, não para o que pensamos, para a nossa política atual, a prioridade é reformar escola de ensino fundamental. Até o último ano, a prioridade era a construção de novas escolas e não reforma das escolas já existentes. O informe das prioridades, bem como o acompanhamento das solicitações é realizado pelo portal, assim nós sempre obtemos um retorno. (Entrevistada 5 - Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 19 mar. 2016).

[...] Então veja o quanto é articulada a política, assim a prioridade do governo é matricular crianças, principalmente bebês que é onde a demanda é maior, daí ele cria esses programas para que o município possa garantir o funcionamento dessas novas turmas e que as famílias pobres sejam priorizadas pois são as que mais necessitam das vagas públicas, assim a escola que priorizar a matrícula de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, filhos de famílias beneficiárias do Bolsa Família, vai fazer com que o município receba um recursos do Fundeb que pode ser utilizado para pagamento de pessoal, aquisição de brinquedos, equipamentos, colchões. Você cria uma política mas você tem que criar mecanismos de incentivo e manutenção, criar uma escola não é difícil, difícil é mantê-la, nós temos alimentação escolar, professores, cuidadores, por isso o adiantamento dos recursos. Uma política articulada, que infelizmente eu acho que irá acabar. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

Além disso, para Ferreira (2013, p. 76) a intencionalidade do PAR de associar estratégias comprometidas com a lógica da eficiência e eficácia a instrumentos democráticos de participação dos envolvidos no processo educacional não significa que este consiga atingir as metas preconizadas pelo PDE e Plano de Metas, pois não “consegue se configurar como uma alternativa significativa no cotidiano institucional. As perspectivas não conseguem se materializar juntas, sobretudo porque a organização do sistema federativo brasileiro necessita de um projeto de sociedade orgânico”.

5.2.2 O contexto da prática: a perspectiva da gestão educacional

Um olhar sobre os princípios explicitados nos documentos e mesmo com apreço a “autonomia” local na execução do PAR inferimos que há fortes indícios da concepção em que o Estado define as regras de funcionamento dos sistemas de ensino, cabendo ao município empenhar-se na eficiência da execução dos projetos e responsabilizar-se por sua eficácia por meio do correto encaminhamento das ações.

Com efeito, Andrade (2005) explicita que subsiste uma compreensão que os problemas associados aos processos educativos não são problemas de ordem financeira, mas localizam-se no incorreto gerenciamento dos recursos pelo próprio Estado, o que se traduz numa crise de eficiência, produtividade e eficácia na educação pública brasileira. “O gerenciamento educacional é analisado de forma tecnicista, deslocado do seu campo central: o do político e social”. (ANDRADE, 2005, p. 92).

[...] no Simec nós temos a dimensão educacional e dentro desta, várias outras dimensões que vão além do apoio financeiro, assim, de acordo com a demanda estabelecida, as ações são geradas e dependendo das ações também serão geradas subações pelo próprio sistema, nós não criamos nenhuma possibilidade de ação. (Entrevistada 5 - Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 19 mar. 2016).

Nesse sentido, configura-se uma responsabilização dos sujeitos locais pela execução do PAR, tendo em vista um movimento de integração entre as diversas instâncias de poder do município, descentralizando sua execução entre os diferentes setores representados, contudo, apesar da aparente participação democrática, em diversos momentos são tomadas decisões e definição de ações a serem desenvolvidas de modo adverso à opinião dos sujeitos envolvidos. Desse modo, revela uma perspectiva de descentralização ao situar a impossibilidade de intervenção ou alterações no sistema que operacionaliza o PAR.

[...] percebemos também, que muitas dessas ações que eram disponibilizadas, as respostas que eram dadas já eram para programas que já existiam, dentro do cardápio do MEC, não havia qualquer possibilidade de inserir outras possibilidades que não fossem aquelas oferecidas pelo próprio MEC [...] isso se dá devido ao documento ser muito fechado, não havendo possibilidades para serem criadas ações pela equipe técnica, pois dependendo do que é colocado já aparecem as estratégias. (Entrevistada 2 – Inspetora - representante do CME, 05 fev. 2016).

Na análise de Bruno (2003) a pesquisadora demonstra a contradição presente nas políticas educacionais, as quais são constituídas por um conjunto de instituições e órgãos administrativos com aparente autonomia local, mas, que na realidade, não significa descentralização do poder, pois

[...] operando em sistemas de unidades interconectadas, configuram um sistema que pode parecer muito difuso, exatamente porque possui os canais que possibilitam uma elevada concentração de poder. Como os mecanismos de poder dessa nova estrutura são relativamente invisíveis e as hierarquias perdem a forma piramidal e monocrática de antes, a aparência por ela assumida é a de uma democracia participativa. (BRUNO, 2003, p. 7).

Nessa direção, Barroso (2013) destaca que a descentralização tem as seguintes finalidades: aproximar a esfera de decisão do contexto de aplicação; reconhecer as especificidades locais; promover a participação dos consumidores dos serviços públicos na sua gestão; diminuir a burocracia estatal; incentivar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica.

Podemos constatar a existência no próprio mecanismo de desenvolvimento do PAR de elementos que inibem o exercício da autonomia e também do reconhecimento das especificidades das demandas locais. Não são consideradas ou acolhidas pelo sistema reivindicações dos entrevistados em relação a conveniências peculiares da rede municipal de ensino, a exemplo dos dizeres a seguir.

Nós gostaríamos de comprar outros tipos de equipamentos para escolas que foram viabilizadas em 2008, pois o recurso recebido não viabilizava a compra dos equipamentos previamente indicados e ainda assim o sistema não permite esta compra com a justificativa de que a escolha do modelo foi baseada na discussão de diversos profissionais a fim de viabilizar essas ações. [...] assim ou você compra os equipamentos específicos daquela escola ou você não compra., É bastante amarrado. O que em minha opinião, dificulta um pouco pois tudo é pensado a partir de um ponto de vista, de concepções levando em consideração a opinião de quem está presente naquele momento. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

Depreende-se que essa divisão de responsabilidades entre o centro e a periferia preconiza uma dicotomia entre centralização e descentralização e que a “emergência do local se faz de modo pouco uniforme, com ritmos e amplitude diversos, no quadro de políticas mistas que combinam os dois movimentos, reforço do centro e da periferia, em áreas e domínios distintos” (Barroso, 2013, p. 17). Portanto, o local é reconhecido como lugar de aplicação, de participação, de interdependência no confronto de lógicas tão diversas, em que por um lado buscam preservar o papel do Estado, por intermédio da contextualização territorial das políticas e do incentivo à sua modernização e por outro lado objetivam a sua diminuição, numa visão neoliberal.

Ademais, Ferreira (2013) explicita que os argumentos em favor da descentralização buscam referendar esse processo a partir da defesa dos elementos que a caracterizam, principalmente a inovação em relação à sua capacidade de imprimir autonomia e transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades

locais. Por outro lado, há uma argumentação crítica ao advertir que a descentralização apenas transfere para as administrações locais as responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central, ressaltando a importância da organização racional do sistema por meio de um instrumental técnico para que o sistema alcance maior eficiência.

O PAR já traz as ações concretas, suponhamos que agora o que esteja proposto pelo MEC sejam políticas de fortalecimento de escolas de ensino fundamental, ou seja, a universalização do ensino de educação básica e a partir daí, são criados mecanismos afim de viabilizar isto em diversos aspectos e dentre eles nós iremos optar de acordo com as necessidades do município no prazo determinado. Na verdade já tem tudo no PAR, não criamos nada, você vai apenas escolher o que precisa dentro do que está disponível, apenas dentro do que está disponível. (Entrevistado 4 - Assessora administrativa representante da SME, 19 mar. 2016).

Ao analisar processos de territorialização das políticas educativas pautadas na descentralização administrativa, sob o estabelecimento de formas de contratualização local, Barroso (2013) afirma que esse movimento possui, entre outras características, a tendência das sociedades pós industriais de transferirem para a periferia a gestão das contradições que o Estado não pode solucionar, além disso, pode ser um meio para que o governo possa financiar localmente a execução de políticas determinadas pela gestão central à priori.

Portanto, em que pese as medidas cujo discurso oficial se empenha na defesa de uma territorialização, este não se consolida a contento, pois a promessa de maior envolvimento da comunidade local nos processos decisórios, bem como a construção de relações horizontalizadas no que diz respeito à participação no planejamento, direcionamento de recursos financeiros e execução de ações, caminham na contramão do que está sendo capitaneado pela União.

Nessa direção Barroso (2013) deixa evidente que o processo de descentralização imprime uma recomposição no papel do Estado por intermédio de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, contudo, ainda continua a garantir a coesão nacional e a equidade da oferta educativa. Assim, há a exigência de modernização da administração pública tendo em vista novos contratos e acordos,

buscando o reforço da democracia local, além do incentivo às parcerias entre as esferas do setores públicos e privados.

Ademais, foi possível identificar que o PAR abarca mecanismos de regulação negociada, ou seja, os sujeitos são submetidos a um processo em que “adopção da norma é precedida por um processo de audição e concertação com os atores e organizações envolvidos no objecto de regulação”. (JUSTINO; BATISTA, 2013, p. 49).

O MEC consegue controlar tudo. Quando solicitamos construção de novas escolas, eles olham ao redor todinho. O perímetro é avaliado por eles. Entram e observam tudo. E eles nos enviam as suas recomendações. Se é possível ou não. Onde pode ser construído. Tudo controlado. Mas aí estudamos e temos a possibilidade de apresentar outro projeto. No meu entendimento, sob o ponto de vista técnico, é excelente. Com o PAR, o governo federal possui controle sobre as execução das políticas, cumprindo o papel do estado, intervindo, atuando, um meio de intervenção e atuação do Estado, visão contrária de alguns governos que já tivemos. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

Apreender o sentido do termo regulação, as relações, perspectivas e contradições presentes no PAR podem nos fornecer subsídios para a análise e compreensão dessa política pública no âmbito do município. Para Barroso (2005) o processo de regulação não está situado somente no campo de produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que norteiam o funcionamento do sistema educativo, este concentra-se também no (re) ajustamento da diversidade de ações realizadas pelos sujeitos em decorrência dessas mesmas regras.

A efetividade da implementação de uma política pública nos moldes do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos remete à reflexão sobre a importância da instância local como contexto para justificar as ações oriundas do governo. De acordo com Barroso (2013) essa relevância com relação ao local está estabelecida em diversas iniciativas, dentre as quais destacam-se, além da territorialização e descentralização das políticas educativas, a modernização dos processos administrativos, dentre outros.

Existe também outro programa que é o PDE interativo que seria como um PAR de cada escola e agora essa nova fase do PAR iria vincular um pouco mais os recursos financeiros para as secretarias, dando

maior autonomia para as escolas e pelo PDE interativo vão se instaurar todos os programas também na própria escola e para possibilitar isto, o MEC vem fortalecendo os conselhos pois antes na inauguração do PDE interativo pedia-se a qualquer membro vinculado à escola para comparecer ao comitê. Agora estão pedindo que seja o próprio conselho escolar seja este comitê para que ele seja capaz de decidir para onde vão os recursos de sua escola [...] é onde a escola preenche dados da unidade, por exemplo, se as salas de aula estão lotadas, se há necessidade de ampliação e informa tudo que está inadequado, o que não está bom naquela escola e preencheu 100% o diagnóstico, o próprio sistema libera as ações e assim é o PAR. Os dados do PDE interativo e do PAR são totalmente vinculados, por exemplo, se você informa no PDE interativo que uma escola possui uma quadra coberta e depois solicita recursos para cobertura de quadra dessa mesma escola pelo PAR, o sistema não vai aprovar, o próprio sistema já puxa os dados. (Entrevistada 5 - Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 19 mar. 2016).

Para Barroso (2006) a instância local é demarcada como um contexto público multirregulado, ou seja, embora haja uma defesa por parte do governo e uma demanda da sociedade civil e movimentos sociais que apregoam a consolidação do local como *locus* de decisão e de construção de políticas, é ainda mormente retórica, mas representa condição indispensável para a criação de uma nova ordem educativa local.

Nesse sentido, em diversos trechos das entrevistas realizadas foi possível identificar o quanto os envolvidos no processo de implementação e acompanhamento do PAR destacam o controle do poder central como elemento fundante do Plano.

[...] até mesmo a liberação de recursos é feita por esse sistema (SIMEC) e eles possuem um controle da solicitação para evitar fraudes, por exemplo se nós pedimos recursos para cobertura de quadras esportivas, eles verificam previamente se determinada escola realmente não possui quadra coberta. Eles mandam o recurso e acompanham tudo pelo sistema. É assim, tem um sistema tecnológico violento que entra e fiscaliza dentro da própria escola. Eles sabem se você solicita alguma coisa que não está de acordo com a realidade. Por exemplo, se eu peço alguma coisa que a escola já tem, eles respondem dizendo que não vão liberar porque a escola já possui o que foi solicitado. É online, em tempo real. Há um cruzamento de dados com controle total. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

Para Barroso (2006) a regulação está sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central direta, cuja função essencial é

fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos. Portanto, com base nos relatos dos entrevistados e à luz dos diversos estudos do tema, identificamos pontos convergentes nas análises empreendidas a partir de diversos elementos que se interagem, proporcionando uma visão sobre a configuração do PAR como uma das formas de regulação estatal.

No que diz respeito à educação brasileira, esta encontra-se em grande medida sob a responsabilidade dos estados e municípios, ou seja, em função do princípio da autonomia financeira, administrativa e pedagógica dos entes federados temos atualmente no Brasil uma visível descentralização do ensino fundamental e educação infantil, aumentando significativamente as redes de ensino dessas esferas educacionais.

[...] Sem uma perspectiva ingênua de sempre valorizar de forma positiva o movimento de descentralização/menor autonomia das instâncias subnacionais e unidades escolares, pretende-se destacar a natureza essencialmente política das relações intergovernamentais como forma de expandir o atendimento em educação básica em um contexto de restrição fiscal. (DUARTE, 2005, p. 826).

Devemos considerar que em razão da necessária universalização e obrigatoriedade da oferta da educação básica com eficácia e eficiência, coube ao Estado a função de atender à expansão do atendimento educacional mesmo subordinado a um orçamento restrito. Para tanto, a gestão dos diferentes entes federados atende a mecanismos diferenciados, sem perder o caráter sistêmico das ações desenvolvidas. Contudo, prevalece uma tendência cada vez mais forte da municipalização da educação, além da educação infantil, também o ensino fundamental.

No contexto de municipalização brasileira, Oliveira (2009) apresenta três probabilidades de implementação, quais sejam: 1) o município se responsabiliza por todo o ensino de sua jurisdição; 2) o município se encarrega por parte deste, em determinado nível de sua competência, coexistindo com a rede de ensino estadual; 3) o município tem a incumbência de desenvolver, por meio de convênios, diversos programas, a exemplo daqueles destinados à: merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, entre outros.

Nesse mesmo sentido, Arelaro (2006, p. 74) trata da municipalização como

[...] transferência de responsabilidades para os municípios, com o respectivo direito de definir política pedagógica, administrativa e financeira o seu ensino e o seu sistema [...] e desconcentração como todo procedimento administrativo-político realizado pelo poder central e que para racionalizar e/ou agilizar as suas ações, as transferem para os municípios, mantendo, no entanto, o controle e o processo decisório

Arretche (2011) afirma que no plano político-institucional os municípios são autônomos, contudo, nos planos econômico, social e administrativo, o Brasil é marcado por profundas desigualdades, sendo assim, os municípios que dependem de transferências fiscais do poder central, portanto, têm necessidade de apoio fiscal e administrativo no desenvolvimento das ações locais. Para tanto, as políticas públicas precisam ser executadas de forma coordenada entre as instâncias federativas, exigindo, assim, políticas de Estado que contemplem as especificidades social, econômica e política dos municípios.

[...] alguns programas não foram executados de forma efetiva, pois o município não tinha como contratar pessoal e mobiliário. É um exemplo de escolas que foram construídas, mas não têm como funcionar. Outro exemplo, o município adquire o ônibus por meio de programado governo federal, mas a prefeitura não tem motorista pra assumir essa função, sem falar que a manutenção é muito cara e não tem como a prefeitura arcar com os custos. Pergunta se esses ônibus estão rodando? Até imagino que uma das dificuldades está relacionada à questão política mesmo. Nesse governo isso penso que isso pode ter sido facilitado porque governo do município do PT, governo estadual do PT, governo federal do PT. Ai isso vira quase que um presente de grego, motorista, manutenção, tudo caro. Ai terceiriza, fica mais caro, mas fica mais eficiente. Um exemplo, o motorista vai buscar os alunos, o carro estraga, o pessoal da cooperativa é acionado e tem que resolver o problema imediatamente. Se fosse da prefeitura? Teria que esperar chegar outra verba... o que demandaria um tempo muito maior e o ônibus sem poder realizar o trabalho. Na prefeitura tem o servidor que entra de licença, na cooperativa tem muito mais funcionário. É mais caro, mas é melhor. (Entrevistado 3 - Professor - representante do Fundeb, 05 fev. 2016).

A capacidade administrativa e financeira dos governos locais na implementação do PAR interferem diretamente na execução do planejamento realizado, além dos modos de integração intragovernamental, decisões apartadas nas federações, desconsiderando a complexidade que envolve as relações intergovernamentais. No

contexto desse debate há que se reconhecer que para o cumprimento do PAR é necessário romper com o isolamento do sistema educacional, ao passo que outras instâncias e órgãos da esfera administrativa possuem relação direta com os aspectos racionais e objetivos do desenvolvimento do PAR.

Com relação aos cursos de formação de professores, suponhamos que você faz um planejamento, com tantas pessoas, planejamento é planejamento muda. Vou convidar palestrantes, vou precisar de tanto para hospedagem, transporte, mas no decorrer você muda a cidade do palestrante e suponhamos que a passagem seja outro valor. No PAR não pode mudar nada. Se um palestrante precisar ser alterado, e passagem dele, não há como, trava tudo. Ai a dinâmica será devolver o dinheiro. E para essa devolução vai para a Câmara de vereadores. A Câmara pergunta o motivo da devolução do dinheiro. Respondemos: por incompetência de vocês que não viabilizaram. Ai entra disputa política, partidária, ideológica, papel do Estado. Como o estado vai intervir. Tudo isso entra. É um processo em disputa. Tudo isso entra em jogo no processo. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

O federalismo no Brasil ao longo do processo histórico tem abarcado as desigualdades sociais e econômicas entre seus entes, além da centralização na formulação de políticas educacionais na União. O regime de colaboração apregoado na constituição Federal (1988) define o pacto de cooperação entre os entes federados demarcando a capacidade de se autogovernarem com o efetivo apoio financeiro do governo. Conquanto, essa é uma determinação perseguida pelo MEC.

O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro. Em outras palavras, deve-se equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento, diferenciando-se apenas o caráter do apoio, de modo a garantir a ampliação da esfera de autonomia das escolas e das redes educacionais. (HADDAD, 2007, p. 40).

Em vista disso, coube ao governo federal articular um conjunto de medidas e de programas capazes de induzir modificações nas políticas educacionais locais e

estaduais, com suporte nos recursos provenientes das transferências constitucionais obrigatórias e das transferências voluntárias. Em vista disso, os entrevistados sinalizam para dificuldades de materialização de ações em razão da capacidade financeira do município.

Bom, pegando por exemplo uma situação que está dentro do PAR e que, assim, na época a equipe gestora achou trabalhoso. O Proinfância, que é um programa do Governo Federal – MEC, que propõe a liberação de recursos para construção e mobiliário de escolas de educação infantil. No caso de Uberlândia, tem-se uma carência muito grande, existe uma demanda enorme para atendimento da faixa etária pertencente à Educação Infantil, principalmente de 0 a 3 anos que é a demanda maior. Nesse sentido as equipes do MEC têm, juntamente com o FNDE, uma série de exigências e padronizações a serem cumpridas pelo município. E quando fala-se MEC e FNDE, temos que pensar que é em nível de Brasil, então existe uma padronização da construção por metro quadrado, tem uma padronização de creches tipo A, B e C, que são modelos arquitetônicos para atender x, y e z alunos. E para isso, há a exigência de terrenos que atendam esses tipos de projetos/padronização, por exemplo, se o modelo tipo A precisa de um terreno de 500m quadrados. Uberlândia, por exemplo, não tem terrenos institucionais com as características certinhas que o MEC solicita. Outro detalhe, escola de educação infantil não pode ser prédio vertical, a equipe do MEC/FNDE não aceitava, então vamos esbarrando numa série de dificuldades [...], o recurso do Proinfância que era repassado para Uberlândia não dava para concluir a construção da creche. Logo, o município tinha que desembolsar um valor bem maior do que aquele previsto no convênio como contrapartida. Então, todo esse processo cabia como a decisão política, do executivo, e dependendo do valor do custo financeiro, as vezes a ação não era realizada. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

O meu entendimento é que o PAR é um programa que visa articular as esferas, estadual, municipal e estado, é um programa estruturado, principalmente para articular ações do governo federal aos municípios. Não sei se é autonomia ou se estão transferindo a responsabilidade. Mas, é importante dizer que tudo tem a contrapartida do município. Ou seja, vai construir uma escola, tem a planta, tem as orientações, tem um programa para isso, tem tudo. Mas tem uma contrapartida muito grande da prefeitura, se ela não tiver verba, para investir ela também não tem como aderir aos programas e cumprir o que foi planejado. O município não adere a alguns programas, Mesmo estando dentro do cardápio do MEC, muitas vezes o município não tem condições de realizar. (Entrevistada 2 - Inspetora - representante do CME, 05 fev. 2016).

Guedes, França e Ferreira ao analisarem o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 em que trata das atribuições da União, os estados, o distrito federal e os Municípios na constituição do regime de colaboração seus sistemas de ensino ressaltam que o modelo federativo adota as seguintes características:

- a) a divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, atribuindo responsabilidades importantes aos municípios; b) a adoção de elementos matizadores da descentralização, no sentido de tornar um elemento relevante para um país desigual, onde a União desempenha um papel fundamental, produzindo diretrizes e normas nacionais, somando-se à sua função redistributiva e supletiva a fim de garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, o distrito federal e aos Municípios; c) articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem e, nesse sentido desenha-se o federalismo cooperativo [...]. (GUEDES, FRANÇA; FERREIRA, 2014, p. 290).

Para Abrucio (2005, p. 44), o modelo cooperativo contribui para consolidar uma simetria entre os entes territoriais, elemento salutar ao equilíbrio de uma federação. Entretanto, fórmulas cooperativas mal dosadas trazem problemas, pois “quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora”.

De acordo com Farenzena (2010) a assistência financeira da União compreende: (1) assistência direta, que diz respeito a programas em que o FNDE adquire bens e os distribui; 2) assistência financeira automática, que envolve a transferência de recursos em ações que estão legalmente previstas; 3) assistência voluntária, transferência de recursos financeiros e outros recursos, sem que as ações estejam prescritas na legislação e geralmente envolvendo a assinatura de convênios. Assim, a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, assume feições e traços diversos no contexto de um país republicano e federativo. Desse modo, a perspectiva clientelista e tecnocrática da assistência da União tem permeado a oferta de programas educacionais mais universais.

Andrade (2005) ao analisar o processo de descentralização como combate ao clientelismo, afirma que centralização do Estado é uma das principais causas da

manutenção do clientelismo e também um entrave ao melhor aproveitamento dos recursos, além de ser responsável indiretamente pelo desvio de recursos públicos. Ao considerar as forças políticas que elegem os prefeitos e governadores, haverá uma associação entre lideranças partidárias e o mercado (empresas) financiadores de campanhas eleitorais. Assim, a centralização estatal relaciona-se com a burocracia estatal e permite que os recursos sejam apropriados indevidamente pelo âmbito privado, o que resulta na incapacidade do Estado em atender as necessidades da sociedade.

[...] as críticas existentes, tanto dos neoliberais quanto dos setores com posição de esquerda, o clientelismo político na gestão centralizada do Estado desperdiça recursos financeiros que deveriam ser aplicados integralmente na educação, sendo desviados para fins de fortalecimento de lideranças políticas vinculadas aos partidos que dão sustentação política ao governo local. (ANDRADE, 2005, p. 57).

Nessa direção a entrevistada ressalta a capacidade do PAR em alterar essa lógica de organização, a partir do rompimento de relações que priorizam os benefícios individuais e de partidos políticos, em detrimento dos interesses públicos.

Assim considero uma ótima política, uma forma de controle de implementação das políticas públicas bem como de estabelecer a presença do Estado através do SIMEC, possibilitando monitorar controlar e executar os gastos, acabando com a relação clientelista, (relação município-deputado-MEC). Por lá eles monitoram e controlam tudo [...] Para mim o que é muito importante nesse processo, é que acaba aquela relação clientelista em que o deputado vem a Uberlândia e nós pedíamos para que ele intervisse junto à nossa solicitação em Brasília. Ai ele vai viabiliza e fica aquela relação clientelista da troca de favor de manutenção dos poderes. Com o PAR isso se rompe, e é justamente por isso que acho que o PAR irá acabar. Na medida em que estabelece uma relação republicana se o município apresenta o PAR, independente de ser do DEM, PT, PSDB PCB do partido político ao qual pertence, pois à medida em que apresenta o Plano, ele é analisado e compreendido que é possível sua execução, não interessa qual é o partido que está gerindo aquele município, o MEC vai viabilizar, pois os recursos são liberados de acordo com a necessidade e argumentação apresentada pelos municípios e, o município terá que garantir a implementação da política. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

Segundo Andrade (2005) a orientação do governo para romper com o clientelismo como instrumento de impedir que os recursos públicos destinados à educação sejam desviados para fins políticos- partidários ocorre em três diferentes níveis a saber: 1) nível das relações sociais, com a participação da comunidade; 2) gestão institucional; 3) uso de instrumentos estatais de fiscalização e controle.

Arretche (1996) esclarece que a proposta de descentralização estatal como combate ao clientelismo está relacionada com a justificativa de que aproximação dos prestadores de serviços aos usuários permitiria maior *accountability* por parte do governo em relação à comunidade e por conseguinte maior responsabilização destes em relação ao uso dos recursos públicos. Nessa perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual seriam combatidos os problemas de ineficiência inerentes ao clientelismo. Entretanto, ao discordar desse entendimento oficial a autora mencionada explica que

[...] é possível problematizar tais expectativas com base no argumento de que o uso clientelista de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Nesse sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas. (ARRETCHÉ, 1996, p. 57).

Em vista disso, Para Arretche (1996) a centralização é insuficiente para justificar o clientelismo nem, muito menos, as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam sua eliminação. Necessariamente, não há uma relação entre determinada prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada política que a prestação de tais serviços pode viabilizar. Nesses termos, o relato de outra entrevistada traz não é condição suficiente para evitar o atendimento das demandas sociais segundo padrões novos elementos para compreendermos a relação estabelecida com as demais instâncias do governo no desenvolvimento das ações demandadas pelo PAR em Uberlândia.

De imediato não contribuiu em termos de regime de colaboração, de transferência de recursos financeiros [...] Tanto é que ainda hoje a questão do parlamentar ainda faz diferença mesmo ainda com o PAR. [...] Ainda... coexiste junto com o PAR essa outra forma, porque ainda hoje, o que o parlamentar faz? Ele não pega o projeto aqui no

município. Ou às vezes até vem pega o projeto e leva. Ai o que ele faz: está no PAR? Porque é a primeira coisa que o MEC vai perguntar, está no PAR? Se não estiver no PAR, dependendo do parlamentar, vai ao MEC, e este então orienta: vou liberar o PAR para o seu município, você solicita para o seu município incluir isso no PAR que ai eu libero a verba pra você. [...]Tudo o que for solicitado, se não tiver no PAR, a equipe do MEC tem que liberar o PAR para que a equipe do município possa incluir a ação/projeto pretendido. Porque assim a emenda parlamentar fica de acordo com o PAR. Então, coexiste as duas situações. (Entrevistada 1 - Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Farenzena (2010) ao tratar do clientelismo característico da assistência financeira da União aos estados e municípios no setor da educação, destaca a “representação do FNDE como um dos órgãos do chamado “balcão de negócios”, onde se intercambiam recursos financeiros e apoio político, na dependência das intermediações político-partidárias, político-eleitorais e dos interesses dos ocupantes de cargos dirigentes”. (Farenzena, 2010, p. 10). Nesse caso, o PAR pode representar uma importante declinação nesse modelo de política, todavia, inflexão não significa abandono total da prática.

Ainda em relação ao acordo de cooperação entre os entes federados, faz-se necessário segundo três dos entrevistados uma harmonia entre as diversas instâncias da administração, isto é, as normas e regras estabelecidas pela União, sob as quais se subordinam estados, distrito federal e municípios necessariamente precisam ter articulação com o que foi proposto em termos de ordenamento jurídico pelo programa, no caso, o PAR. É possível compreender tal imprescindibilidade a partir do fragmento abaixo:

Também encontramos muitas dificuldades do ponto de vista da implementação e acerca do entendimento de leis. Exemplo eles liberam para comprar ônibus (programa caminhos da escola) que está dentro dessa perspectiva de universalização o ensino, de inclusão, da viabilização da garantia constitucional que a criança estude. Mas há uma incongruência legal entre a legislação criada para viabilizar isso por meio do recurso que eles chamem de registro de preços, ou seja, das atas de registro de preço. O MEC faz uma ata de registro de preço para comprar ônibus. Isso significa que o MEC já abriu licitação, as empresas já disputaram, já achou o melhor preço, contratou as empresas. Essa parte burocrática já foi realizada e já estabeleceram quais as empresas ganharam a concorrência O MEC entra em contato

com o município que solicitou através do PAR e diz que o município foi contemplado com tantos veículos. Como fomos contemplados aqui com ônibus. Mas nós temos uma dificuldade tão grande porque há uma incompreensão que pegamos carona na ata de registro de preços nacional, mas como o município irá comprovar que esse preço é o mais barato, não foi o município que fez o processo licitatório. O que ocorre, trava tudo... trava tudo. Exemplo nosso município foi contemplado com um curso de formação, um curso maravilhoso, com o tema diversidade, tema muito interessante, ficamos felizes, organizados espaço no Cemepe. Mas, quando fomos começar, precisava ser pelo MEC e veja a orientação: primeiro vocês gastam e depois encaminha a documentação comprobatória para o encaminhamento do recurso, o dinheiro para reposição do que foi gasto. Olha, como o município vai fazer uma despesa com aquilo que ele não tem, ou pior, o município somente faz despesa com aquilo que já tem todo um processo interno, tem que passar pela câmara, com toda a parte burocrática realizada aqui no município. Município somente libera recurso sobe essa condição. Como é que poderemos gastar o dinheiro aqui primeiro e depois tentar receber lá no MEC? Então esse curso foi deferido, aprovado, mas não foi possível viabilizar, colocar em prática por conta disso. Mesmo que o município tenha o dinheiro não há como ser utilizado. Há uma dificuldade legal, há uma dificuldade burocrática que inviabiliza a implementação das políticas que são ótimas. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016).

Contudo, mesmo diante dos contrassensos apresentados a entrevistada assegura que o PAR tem atendido, com ressalvas os preceitos de uma gestão comprometida com a eficiência na gestão educacional, tomada como obrigação de um Estado interventor.

Se tivermos a continuidade da política, mesmo as dificuldades burocráticas e as incongruências legais são desafio que poderíamos vencer ao longo do tempo, porém tem de haver um alinhamento do PAR com as demais legislações e uma compreensão sobre o papel do Estado quanto a sua necessidade de intervenção, que no meu entendimento é imprescindível para esta estrutura. Creio que o PAR permite também eficiência administrativa que é esperado de qualquer governo, desde que não haja essas incongruências burocráticas no âmbito da legislação. Essa questão jurídica é um entrave muito grande. Dependendo da forma como você compreende será a forma que você irá atuar com o PAR. É um ótimo programa bom que precisar ser aperfeiçoado. Acho que há um esforço para o estabelecimento do pacto administrativo, há um diálogo maior entre município e União. (Entrevistada 4 - Assessora administrativa - representante da SME, 19 mar. 2016)

De outro modo, há o reconhecimento de mudanças e melhorias substanciais na educação pública municipal, entretanto, a ausência de informações referente ao processo de execução e acompanhamento do PAR deixam dúvidas quanto o nível de influência do PAR nos resultados considerados relevantes, além de reconhecer a possibilidade de intervenções políticas, nos moldes clientelistas, ter favorecido os avanços identificados.

O que nos observo é que Uberlândia melhorou no atendimento as vagas para crianças de quatro e cinco anos, hoje a prefeitura considera que já atendeu todos os alunos dessa faixa etária, que procuraram a prefeitura, não existe mais a demanda reprimida, Não tem mais lista de espera. Naquela época em 2007 discutia-se muito isso, havia alunos demais sem vagas. Portanto, houve criação de vagas. Uma coisa que eu lembro é o transporte escolar, hoje essa gestão aderiu aquele projeto caminhos da escola, adquiriram 3 ônibus concedidos pelo governo federal. E também o Pró-infância, contratação de professores, ampliação e construção de escolas. Tudo isso aconteceu. Porém se isso aconteceu em virtude do PAR...Pode ter sido influenciado pelo programa. Tendo o PAR ou não tendo o PAR isso iria acontecer? Houve sim um planejamento, provavelmente esse planejamento foi realizado a partir dos dados do PAR.. Exemplo, quantas escolas precisavam? Creio também que pode haver interferência política, por exemplo, os deputados que defendiam o município, eles provavelmente lutaram para conseguir essas verbas aqui para Uberlândia. Hoje o atual prefeito era deputado e trazia muita verba para nossa cidade. (Entrevistado 3 - Professor - representante do Fundeb, 05 fev. 2016).

Não obstante, a sistematização do documento do PAR, bem como as orientações realizadas pelo MEC e FNDE, os resultados de sua execução podem ter sido comprometidos no que diz respeito à possibilidade de escolha de ações que fossem fieis às demandas do município. A entrevistada sinaliza para o caráter reducionista, bem como os termos vagos apresentados para o preenchimento do instrumental do PAR.

Se formos olhar somente o PAR e analisá-lo sozinho, você irá perceber não ajudou muito o município. Por conta da pontuação informada no Plano e que correspondia à nossa realidade, naquele momento e ainda, temos que considerar que é um documento/formulário padrão. Portanto, o trabalho é feito conforme essa padronização que consiste em coletar as informações baseada em respostas do tipo: a maioria, a minoria, em grande parte, então, analisando uma rede de ensino do tamanho de Uberlândia, ao discutirmos a maioria, temos que ter a clareza de que a maioria é o

que? 50% mais 1, entendeu? Então Uberlândia tem suas necessidades, mas quando faz-se a análise do tipo de informação que estava pedindo, o documento por si só já deixaria o município de Uberlândia fora das demandas que poderiam ser atendidas, mesmo precisando de recursos. (Entrevistada 1 – Técnico-administrativa - representante da Secretaria Municipal de Educação, 14 dez. 2014).

Cabe, nos aspectos apresentados considerar que o PAR representa uma possibilidade de intervenção do Estado nos processos de gestão desenvolvidos na esfera da educação municipal, ou seja, por meio do referido plano a União acaba por instituir modos reconhecidos como adequados para gerir os sistemas de ensino, bem como induzir a responsabilização por uma série de ações a serem desenvolvidas, no intuito de melhorar a qualidade da educação e que são elaboradas *à priori* e externas ao ente federado. Em boa medida, o PAR traz importante implicação na diminuição da autonomia dos sujeitos locais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A julgar por todo o movimento tanto do Estado quanto da sociedade civil no intuito de alcançar a tão anunciada qualidade na educação, especialmente a educação básica, verificamos nesse início de século XXI várias iniciativas direcionadas aos processos de gestão e controle social, voltadas, sobretudo para o acompanhamento das ações de instituições e Estado.

Em meio a essa efervescência, notadamente diversas iniciativas foram formuladas com a finalidade de permitir as condições de acesso e permanência dos estudantes nas instituições públicas de ensino. Para tanto, programas, projetos e propostas são estruturados tendo como referência a criação de fundos fiscais e conselhos de controle social, a partir do entrelaçamento entre qualidade, financiamento e responsabilização — elementos esses, diretamente associados à garantia dos direitos sociais adquiridos — bem como consolidar programas educacionais de maior abrangência, a exemplo das políticas públicas de Estado, primando pela continuidade das mesmas.

Cabe, nesse aspecto, ressaltar que encontramos na esfera da investigação dessa política pública elementos importantes em seu processo de implementação e materialização que vão ao encontro de mudanças no movimento de globalização econômica por intermédio de processos de descentralização/desconcentração dos programas sociais. Dito de outra forma, os achados da pesquisa nos impelem a identificar que esses aspectos são decorrentes de novos modos de gestão, operacionalização e avaliação das políticas públicas educacionais.

Nessa direção, foi gestado no governo Lula da Silva o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o intuito de estabelecer cooperação entre a União, Distrito Federal, estados e municípios no gerenciamento da educação pública brasileira. Ao reconhecer a necessária participação de cada ente federado no Plano, o governo imputa a estes a cota de responsabilidade que lhes cabe para alavancar a qualidade da educação.

Por seu turno, em virtude de tamanha envergadura a concretização dessa colaboração está intrinsicamente associada ao compartilhamento de competências de ordem financeira por parte da União e dos entes federados. Assim, é inegável que o PDE busca cumprir com as demandas empreendidas a partir dos anos de 1990 e

consolidadas nos anos 2000 com relação à responsabilização dos gestores públicos e sociedade civil no que concerne a importância de aumentar os índices quantitativos e qualitativos da educação pública brasileira.

A partir das fontes documentais e das entrevistas realizadas foi possível depreender que a relação estabelecida entre qualidade educacional e o Ideb, tomando este último como parâmetro para essa qualificação imprime ao PAR, por meio de ações e subações, um compromisso, por vezes difícil de ser cumprido, tendo em vista a fragilidade desse indicador, cuja essência abarca critérios demasiadamente funcionalistas se comparado à complexidade da sociedade e das necessidades prementes no campo da educação pública. Tal constatação fica evidente nos dizeres dos entrevistados, os quais afirmam com convicção sobre os diversos momentos vivenciados pela Secretaria Municipal de Educação, em que este órgão foi subjugado a restrições e constrangimentos na execução de ações previstas nas duas versões do PAR.

Como desdobramento do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), de adesão voluntária, são assumidos pela gestão municipal de Uberlândia, se destacando como um dos primeiros municípios a assinar o termo de compromisso, portanto, assinalou a intenção em empreender esforços que, para além de atender os ditames legais, o compromisso foi o de participar ativamente do movimento em prol das mudanças qualitativas para a rede de ensino local.

Com relação à etapa de implementação do PAR pela Secretaria Municipal de Educação (SME), destaca-se como aspecto relevante a participação efetiva na sistematização do PAR. Entretanto, não foi possível identificar o envolvimento de outras secretarias que possuem correlação indireta com o processo de planejamento e execução do diagnóstico e ações do PAR, como por exemplo, as secretarias de administração; finanças; gestão estratégica, ciência e tecnologia.

No que diz respeito à equipe técnica local, revelou-se que não houve maiores problemas na indicação da técnico-administrativa responsável, tendo em vista que ao lidar com o lançamento de dados no EducaCenso, a mesma apresentou-se como a pessoa adequada para coordenar o trabalho, haja vista que o Secretário Municipal de Educação à época delegou à servidora toda a responsabilidade pela condução do processo, ficando a seu cargo assumir e referendar as decisões adotadas pela mencionada equipe.

Ao passo que a escolha da técnico-administrativa responsável ocorreu de forma a evidenciar uma lucidez na definição da mesma para a função, o funcionamento e participação dos membros da equipe local não transcorreram com o mesmo sucesso, tendo a rotatividade entre os membros se tornado um problema para o desenvolvimento do trabalho, sendo frequentemente necessário cancelar reuniões em função da falta de *quórum*. Inicialmente, os participantes do comitê de acompanhamento e equipe local conseguiram se reunir para tratar das questões relacionadas ao diagnóstico, contudo, com o andamento do processo a responsabilidade acabou por recair sobre a equipe técnica, especialmente a técnico-administrativa da secretaria municipal.

A esse respeito os entrevistados foram categóricos ao afirmarem que a parte mais densa do trabalho ficou mesmo a cargo da representante da Secretaria Municipal de Educação, o que muitas vezes a deixava muito sobrecarregada com as atividades, tendo em vista que a mesma necessitou por diversos momentos exceder sua carga horária de trabalho diária para conseguir desenvolver em tempo hábil as demandas requeridas pelo PAR.

Cumprе reconhecer que o PAR faz parte de um conjunto de programas que buscam estabelecer a qualidade da educação por meio de indicadores internos e externos às redes de ensino, operando de modo a responsabilizar o município pela execução de ações e subações desenvolvidas por meio de estratégias planejadas pela esfera central, representada pelo Ministério da Educação (MEC). Vale mencionar que em muitos momentos o MEC deixa de articular os padrões de qualidade exigidos à instituição de políticas de financiamento, tendo em vista a necessidade de contrapartida da esfera local em diversas das ações disponibilizadas pelo Simec.

Cabe observar que essa lógica acaba por tornar-se paradoxal, tendo em vista que à medida que o Estado assume o posicionamento de delegar, compartilhar ou transferir responsabilidade para as esferas locais, com destaque para os municípios, este Estado repassa também a culpa pelos fracassos cometidos no decorrer dos processos para as localidades. Portanto, pautado na concepção de cooperação no que diz respeito à gestão, o Estado utiliza dessa articulação com os demais entes para no exercício de seu poder de gerar uma situação de diluição de incumbências, que por vezes acarreta uma ausência de comprometimento em relação às demandas sociais.

Nesse sentido, inferimos também que novos processos de regulação permeiam as relações estabelecidas por intermédio do pacto federativo cooperativo, o que assegura

que as mudanças empreendidas pelo PAR estão em consonância com o projeto político definido em escala nacional para balizar os princípios da educação brasileira. Nesses termos, a regulação na esfera educacional implica em abarcar os aspectos externos que interferem diretamente na eficácia dos processos educativos, sob os quais o poder local não possui prerrogativa de intervir diretamente.

Associado a isso ainda prevalece uma lógica de efetivação de programas dispersos e desconectados, ou seja, a própria gestão do PAR encontrou dificuldades em acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas, projetos e programas desenvolvidos por outros órgãos alocados no MEC e que direta ou indiretamente fazem interface com as ações demandadas pelo município. Os entrevistados relataram o desconhecimento ou mesmo problemas em relação ao acesso aos diferentes programas disponibilizados pelo MEC, nos moldes previstos no Anexo B e apêndice A desse relatório.

O repasse da operacionalização do PAR para o município representa uma forma de desconcentração, haja vista que a União continua com a competência legislativa de planejar, indicar os parâmetros de constituição da política mencionada, além de imprimir um processo de monitoramento, com vistas à avaliação das mesmas. Sendo assim, por meio de critérios estabelecidos, em muitos casos à revelia da esfera local, a União decide o que deverá ser executado localmente. Em razão disso, a autonomia constitui-se como aspecto relativo, ou seja, não são considerados elementos centrais na execução de ações, dentre eles a capacidade de financiamento do município. Por outro lado, os argumentos em favor dessa delegação de poder às esferas locais e de prestação de contas ocorreram dentro de certo fetichismo, não empreendendo uma reflexão sobre a probabilidade de se tornarem mecanismos cerceadores da autonomia dos entes federados.

O PAR direciona e influencia o planejamento do município em um contexto de relações diretas entre instância federal (global) e a local, isto é, interfere na instância local por meio de mecanismos de regulação e descentralização nas relações federativas.

A pesquisa nos permitiu constatar que anterior ao processo de implementação do PAR, o planejamento e a gestão das demandas e necessidades do município eram, em muitos momentos, guiados pela natureza das relações estabelecidas entre o município e a União por intermédio dos políticos locais que representavam os interesses da região. A lógica do clientelismo sempre foi utilizada como estratégia dos grupos políticos para

capitanear recursos financeiros sob a forma de barganha, tanto com a União quanto com a esfera local. Em vista disso, as instâncias locais ficam “reféns” dos interesses privados e do tráfico de influências dos sujeitos e interesses político-partidários, que não necessariamente coadunam com as preocupações e demandas sociais.

A dinâmica de implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação busca alterar essa condição na medida em que prevê a realização de um diagnóstico situacional e posteriormente conduz a geração de ações e subações que serão planejadas de forma sistemática, com vistas à execução em um período compreendido por quatro anos e com o acompanhamento da União. Entretanto, esse objetivo não pôde ser alcançado plenamente, tendo em vista que ainda assim há a coexistência entre o planejamento indicado pelo PAR e as práticas clientelistas por meio de brechas encontradas na gestão do plano.

Com as entrevistas realizadas com os sujeitos locais foi possível identificar que todos associaram a positividade do PAR ao envio de recursos financeiros, por meio de transferências voluntárias realizadas no período analisado com vistas a atender a Emenda Constitucional nº 59/2009.

Sem querer incorrer em equívocos do binarismo, consideramos importante ressaltar alguns aspectos positivos e negativos na efetivação do PAR: a) Aspectos negativos: soluções técnicas para problemas de ordem social e política; critérios pautados em indicadores de qualidade desarticulados da prática social; autonomia relativa do município; desarticulação dos ordenamentos legais; b) Elementos positivos: estabelecimento de uma política voltada para buscar a qualidade educacional; relação mais próxima da União com o município; aumento no encaminhamento de recursos financeiros; ampliação da rede física; planejamento realizado de forma articulada.

É importante destacar que muitas ações e subações disponibilizadas pelo PAR são de responsabilidade exclusiva do município, o que demandou um esforço no que diz respeito à execução dessas ações. Embora, o regime de colaboração imprima o protagonismo da esfera municipal no acordo firmado, ainda assim no caso específico de Uberlândia houve dificuldades com relação à materialização das ações tendo em vista a capacidade financeira do município e a própria burocracia jurídica que também representou um entrave à tão propagada eficiência e eficácia dos resultados relativos ao Plano de Metas.

No que diz respeito às ações desenvolvidas, foram notadamente associadas a uma preocupação com o as dimensões gestão educacional, infraestrutura física e recursos pedagógicos. Consideravelmente, as ações voltaram-se para a construção, reforma e ampliação de prédios escolares, com a finalidade de atender a educação infantil - etapa que no ano de 2016 passa a ter obrigatoriedade de atendimento às crianças com idade de quatro a seis anos (pré-escola) — e também para o fortalecimento de ações que vão ao encontro da consolidação da gestão democrática nas instituições educativas via processo de acompanhamento e controle social.

Outo aspecto a ser destacado refere-se à (re)interpretação dos sujeitos locais, por vezes alterando a lógica de encaminhamento dos trabalhos e definição dos critérios a serem apontados no documento do PAR, sem, contudo, alterar as bases do *modus operandi* definido pelo MEC e FNDE.

A perspectiva gerencial, característica da administração pública, vinculando a responsabilização e busca de resultados, figurou nos dizeres dos entrevistados ao afirmarem que o PAR permitiu a constituição de processos de trabalho geridos a partir de controle à *posteriori* dos resultados, com a definição de mudanças a partir da realização do mapeamento dos problemas detectados em toda a rede pública municipal.

O planejamento, outra categoria que emergiu e que influenciou não somente a sistematização do programa, também teve sua importância na relação entre os diversos setores da secretaria de educação, o que permitiu que fosse impulsionada uma maior articulação e responsabilidade compartilhada na execução de ações coordenadas, otimizando e melhorando as atividades realizadas.

A transição do PAR 2007-2010 para o PAR 2011-2014 não incorreu em problemas maiores de acordo com uma das entrevistadas, uma vez que mesmo não sendo um governo municipal de continuidade, houve orientações da técnico-administrativa responsável pela condução do PAR para a equipe que estaria à frente da condução do Plano.

O PAR no município de Uberlândia ainda não pode ser considerado uma política que atingiu o objetivo preconizado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de empreender ações sistêmicas, uma vez que considera que as mudanças no processo educacional podem ser desenvolvidas de forma pontual e focalizadas em elementos como rendimento escolar evasão e repetência. Entretanto, consideramos que a correção desses aspectos isoladamente não resulta na garantia da melhoria na qualidade social da

educação, tendo em vista que outros elementos interferem nessa relação de interdependência desses indicadores utilizados.

Enfim, as análises tecidas a partir da consulta aos documentos orientadores e às entrevistas realizadas, nos permitiram o encaminhamento para algumas considerações possíveis, contudo, entendemos que outras tantas problematizações e apreciações poderão ser forjadas como consequência da implementação e materialização do PAR no município de Uberlândia.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENA*, Brasília, 1997.
- ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, n.24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública, RAP*. Rio de Janeiro, ed. especial comemorativa, p. 67-86, jun. 2007.
- ALBUQUERQUE, R. C. O IDS, 1970-2006: ferramenta de análise da evolução social do Brasil, suas regiões e estados. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *O amor em tempos de desamor e o enigma: o Brasil tem jeito?* Rio de Janeiro: José Olympio. 2008 [XX Fórum Nacional, 2008].
- ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento de. *Planejamento educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política* (RN, 1995-2002). São Paulo: Annablume, 2005.
- ANTUNES, R. L. *O continente do labor*. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.
- ARAÚJO, T. B.. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.
- ARELARO, L.; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. *FUNDEB: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: MEC/INEP, 2006.
- ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, n. 11, p. 44-66, jun. 1996.
- ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educ. & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80. set. 2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 03 out. 2014.
- AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. [Coleção polêmicas do nosso tempo]. 78p.
- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*. v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001. Disponível em:

< <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>> Acesso em: nov. 2014.

BALL, S. *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BANCO DE TESES E DISSERTAÇÕES - CAPES. Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

BARLETA, I. A. *A gestão educacional no plano de ações articuladas do município de Macapá-AP: concepções e desafios*. 2015. 220f. Tese (Doutorado em Educação). Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

BARROSO, J. (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, 2003.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação: temas e problemas*. Évora, v. 12, n. 13, 2013. p. 13-26.

BARROSO, J. *A Regulação das Políticas Públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação. Lisboa: Autores 2006. 132p.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.* Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 05 jan. 2014.

BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do *corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2010.

BERNARDO, J. *Estado: a silenciosa multiplicação do poder*. São Paulo: Escrituras, 1998.

BOGDAN, R.; BIKLE, S. K. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto, 1994.

BOITO JR., A. A Burguesia no Governo Lula. In: BASUALDO, E. E.; ARCEO, E. (Orgs.). *Neoliberalismo y Sectores Dominantes: Tendencias Globales y Experiencias Nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

BORDIGNON, G. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. (Orgs.). *Município e Educação*. São Paulo: Cortez/IPF, p.135-172, 1993.

BORON, A. A. Os novos “Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo II* - que Estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL. Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jan. 2005.

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 a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 abr. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6096, de 24 de Abril de 2007. Institui o Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 abr. 2007.

BRASIL. Decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil- PNAES. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 jul. 2010

BRASIL. Decreto nº 6.253 de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 nov. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jul. 2008.

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 nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das

Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Instrumento Diagnóstico: PAR Municipal 2011 - 2014*. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. *Instrumento de Campo*. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providência. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Instrumento Diagnóstico – PAR estadual 2011-2014*. Brasília, 2011.

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. Brasília, *Diário Oficial da União*, 26 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun. 2014.

BRESSER- PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova* [online]. São Paulo, n.45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 10 jun. 2015.

BRESSER- PEREIRA, L. C. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. *Revista Filosofia Política*. Nova série, v.6, p. 144-178, 2000.

BRESSER- PEREIRA, L. C. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. *Nueva Sociedad*. Out, 2007. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/estado-e-mercado-no-novo-desenvolvimentismo/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa. (Orgs.). *Política Educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2009.

CARVALHO, I. M. M. Algumas lições do programa de erradicação do trabalho infantil. *São Paulo em perspectiva*. v. 18, n. 4, p. 50-61, out/dez, 2004.

CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A qualidade da educação básica e gestão da escola. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa. (Orgs.). *Política Educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2009.

CELLARD, A. *A análise documental*. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer*. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 1994.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 2003.

DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educ. Soc.* Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005
Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> > Acesso em: 20 jan. 2016.

ESTEBAN, M. T. Dilemas para uma pesquisadora com o cotidiano. In: GARCIA, R. L. (Org.). *Método: pesquisa com o cotidiano*. São Paulo: DP&A, 2003.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. Brasília: UnB, 2001.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica. ANPED/ GT 5 (Estado e Políticas Educacionais) Intercâmbio: “Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil” Curitiba, 12 e 13 de agosto de 2010.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011.
Disponível em: < <http://www.perspectiva.ufsc.br> >. Acesso em: 30 set. 2015.

FERREIRA, E. B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Orgs.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013.

FIGUEIRAS, L. et al. Modelo liberal periférico e bloco de poder: políticas e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. (Org.) *Os anos*

Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

FLEURY, S. A proteção social como perspectiva de transformação do Estado e da sociedade. In: DOWBOR, L.; SACHS, I.; LOPES, C. *Riscos e oportunidades: em tempos de mudanças*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

FREITAS, L. C. *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*. Campinas: Papirus, 2006.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE).

Disponível em:

<<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=apresentacao&ordem=7&inuid=1335&itrid=2&est=MG&mun=Uberlandia&municod=3170206&estuf=MG&muncod=3170206>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

GARCIA, L. T. S.; QUEIROZ, M. A. Planejamento e relações de poder: antagonismos na política educacional. *Revista Educação em Questão*. Natal, v. 43, n. 29, mai/ago. 2012.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

GUEDES, G. B.; FRANÇA, M.; FERREIRA, M. A. S. Financiamento da educação básica e o regime de colaboração: Fundef, Fundeb e conselho de controle social – a matrícula e recursos do RN (1996-2010). In: FRANÇA, M.; MORN, M. *Processo democrático participativo: a construção do PNE*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014.

HADDAD, F. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

HÉVIA, R. R. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*. Santiago, Chile: UNESCO/REDUC, 1991.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*. Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades@*. Disponível em:

<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=317020&idtema=118&search=minas-gerais|uberlandia%C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm->>. Acesso em: 20 dez. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA(INEP). *Sinopse estatística da educação básica 2015*. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 10.jun. 2016

JUSTINO, D. ; BATISTA, S. Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação: temas e problemas*. Évora, Portugal, v. 12, n. 13, 2013, p. 41-60 .

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LEHER, R. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. (Org.) *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. *Caderno de pesquisa*. n. 74, ago. 1990.

LORDÊLO, J. A. C. Publicização da gestão escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do estado? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 2, n. 17, p. 171-186, jul./dez. 2001.

LUCENA, C. *Tempos de destruição: educação, trabalho e indústria do petróleo no Brasil*. Uberlândia: EDUFU, 2004.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

LUDWIG, A. C. W. O processo de municipalização do ensino na cidade de Leme. In: GIUBILEI, S. (Org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Alínea, 2001.

MACEDO, J. M. M. Gestão do trabalho docente no século XXI: do capital humano ao capital intelectual. *Educação e Contemporaneidade*. Salvador, v. 21, n. 38, jul/dez 2012.

MAGALHÃES, J. P. A. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. (org.) *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MAGALHÃES, J. P. A. Macroeconomia do emprego. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.). *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea*. Brasília: Ipea, 2009. v.1.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.* Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> > Acesso em: 20 jun. 2014.

MAINARDES, J.; FRERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos, princípios e debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

MANUAL TÉCNICO OPERACIONAL DO MÓDULO DE MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR. Brasília, 2009.

MARCHAND, P. S. *Implementação do plano de metas compromisso todos pela educação no Rio Grande do Sul: uma regulação entre a União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas 2007 a 2011*. 2012. 275f. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, A. O.; DUARTE, A. (Org.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Revista Katálogo*. v. 10, n. 1, p. 15-23. Florianópolis, jan./jun. 2007.

MARTINS, A. M.; SANTOS, A. S. R. O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo. In: GIUBILEI, S. (Org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Alínea, 2001.

MATTOSO, J. Dez anos depois... In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília, Ipea, 1996.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. 2. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2008.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*. v. 31, n. 4, p. 507-527. [S. L.]out/dez, 2011.

MOTTA, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

OLIVEIRA, A. O. As políticas educacionais do governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 25, n. 2, p. 197-209. [S. L.] mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, A. O. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, A. O.; DUARTE, A. (Org.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011a.

OLIVEIRA, A. O. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.* v. 32, n. 115, p. 323-337. Campinas, abr.- jun. 2011b.

OLIVEIRA, A. O. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, governance e regulação. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, A. O. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, A. O. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educ. Soc.* v. 26, n. 92, p. 753-775, Especial. Campinas, Out. 2005. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 10 jan. 2014.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

PARENTE FILHO, J. *Planejamento estratégico na educação*. 3. Ed. Brasília: Liber Livro, 2010.

PERONI, V. M. V. Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. *ANPEDSUL. VII de pesquisas em educação da região sul*. UNIVALI, Itajaí SC. 22 a 25 de junho 2008.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *RAP - Revista de Administração Pública*. v. 32, n. 5, p. 173-199. Rio de Janeiro, set/out., 1998.

POCHMANN, M. *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

POCHMANN, M. Subdesenvolvimento como obstáculo do planejamento. In: FERREIRA, B. F.; FONSECA, M. *Política e planejamento educacional no Brasil no século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013.

POPKEWITZ, T. S. *Reforma educacional: uma política sociológica – Poder e conhecimento em educação*. Tradução de Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PORTAL PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. Disponível em: < http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria/2desenvolvimento_economico_e_turismo7/.html > Acesso em: 20 dez. 2015.

RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. BIRD/INDES, 1997.

RUMMERT, S. M.; VENTURA, J. P. *Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola*. *Educar*. n. 29, p. 29-45. Curitiba: jan/jun, 2007.

SADER, E. A construção da hegemonia Pós-neoliberal. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

SARI, M. T. organização da administração municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: RODRIGUES, M. M.; BRAGA, A. C. (Org.) . *Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação – PRASEM II*. Brasília: FUDESCOLA/MC, 1999.

SAVIANI, D. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. In: *Educação & Sociedade*. v. 28, n. 100, ed. Especial, 1231-1255. Campinas: out. 2007.

SEVERINO, A. J. O Memorial. In: SEVERINO, A. J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 22 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*. v. 27, n. 4, p. 507-524. [S.l.]out/dez, 2007.

SILVA, L. I. L. *Carta ao povo brasileiro*. 22 de junho de 2002. Disponível em: < <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>>. Acesso em: 13 abril 2014.

SILVA, M. S. P.; CARVALHO, L. S. Faces do gerencialismo em Educação no contexto da nova gestão pública. *Revista Educação em Questão*. v. 50, n. 36, p. 211-239. Natal, set./dez. 2014.

SILVA, M. S. P. O Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto das políticas educacionais no período de 2003 a 2010: significados e dimensões. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2014. Porto/Portugal. *Anais... IV Ibero*. Porto/Portugal, 2014.

SILVA, M. S. P. Políticas educacionais no contexto dos governos Lula (2003-2010): elementos para análise, apontamentos para novos estudos. In: FONTOURA, H. A. (Org.). *Políticas públicas, Movimentos sociais – Desafios à Pós-Graduação em educação e suas múltiplas dimensões*. *Anped*. Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, M. V.; LÉLIS, U. A.. A materialização das políticas do "Terceiro Setor", na educação brasileira, no contexto de (contra-) reforma do Estado. In: LIMA, A.B.; PALAFOX, G. H. M. (Org.). *Estado: políticas públicas em tempos de reformas*. Campinas: Alínea, 2010.

SILVA, T. T. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e política da pedagogia. In: SILVA, T. T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO EXECUÇÃO E CONTROLE - SIMEC. *Relatório público do município de Uberlândia*. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1335&itrid=2&est=MG&mun=Uberlandia&municod=3170206&estuf=MG>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

SHIROMA, E. O; GARCIA, R. S. C; CAMPOS, R. F. Conversão das almas pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. IN: BALL, S. J; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

TORRES SANTOMÉ, J. *A educação em tempos de neoliberalismo*. Tradução de Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artmed: 2003.

UBERLÂNDIA. Lei nº 12. 209, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Uberlândia, MG, 26 jun. 2015.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos cedes*. ano XXI, n. 55. [S. l.], nov. 2001a.

VIEIRA, E. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.) *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2001b. p. 17-26.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, S. L. Continuidades e rupturas na política educacional: indicadores do período 1995-2005. 4ª. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 02 a 05 out. 2011. *Anais...* Natal, RN. 2011.

Weber, S. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? *Cadernos de Pesquisa*. v. 38, n. 134, p. 305-318. São Paulo, maio/ago. 2008.

APÊNDICE A



**Federal de Uberlândia
Faculdade de Educação**

Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado/Doutorado

E-Mail: ppged@faced.ufu.br Av. João Naves de Ávila, nº 2121 – Campus Stª Mônica – Bloco “G”. CEP 38.400-092 – Uberlândia/MG. Telefax: (034) 3239-4212

Entrevista semiestruturada com profissionais da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia – MG

Nome: _____

Tempo de atuação na educação: _____

Tempo de atuação no município: _____

Tempo de atuação no cargo: _____

E-mail: _____

Telefone de contato: _____

1. Como foi a elaboração do PAR?
2. Quem participou?
3. Qual foi a metodologia utilizada pela SME na elaboração do PAR?
4. Quais os aspectos mais pertinentes abordados no momento de construção/formulação do diagnóstico que subsidiaram o PAR de Uberlândia, quanto à gestão e planejamento?
5. Quais as principais dificuldades enfrentadas na elaboração do PAR?
6. Naquele momento em que o PAR mais influenciou no município em termos de planejamento e gestão?
7. Que mecanismos de acompanhamento/avaliação do PAR o município adotou?
8. Antes do PAR o município tinha algum tipo de planejamento geral da rede?
9. Como era a dinâmica de funcionamento do Comitê Local do PAR?
10. Qual o papel e as contribuições deste Comitê na elaboração e no acompanhamento do PAR?
11. Que aspectos o Comitê destacava como mais importantes na atuação?
12. Como ocorria a cooperação técnica e financeira do MEC? Houve mudanças no decorrer do processo?
13. Quanto de acréscimo o PAR trouxe aos recursos financeiros do município?
14. É possível relacionar o IDEB do município as ações do PAR? Por quê?
15. Você considera o PAR importante para o desenvolvimento das políticas de gestão no município?
16. Que críticas ou sugestões sobre o PAR você apresenta?

APÊNDICE B

**Federal de Uberlândia
Faculdade de Educação**

Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado/Doutorado

E-Mail: ppged@faced.ufu.br Av. João Naves de Ávila, nº 2121 – Campus Stª Mônica –
Bloco “G”. CEP 38.400-092 – Uberlândia/MG. Telefax: (034) 3239-4212

Entrevista semiestruturada com representantes da equipe local do PAR

Nome: _____

Tempo de atuação na educação: _____

Tempo de atuação no município: _____

Tempo de atuação no cargo: _____

E-mail: _____

Telefone de contato: _____

1. Em que o PAR mais influenciou no município em termos de planejamento, gestão?
2. Que mecanismos de acompanhamento/avaliação do PAR o município tem adotado?
3. Antes do PAR o município tinha algum tipo de planejamento geral da rede?
4. Como é a dinâmica de funcionamento do Comitê Local do PAR?
5. Qual o papel e as contribuições deste Comitê na elaboração e no acompanhamento do PAR?
6. Que aspectos o Comitê destacava como mais importantes na atuação?
7. Como ocorre a cooperação técnica e financeira do MEC? Houve mudanças?
8. Quanto de acréscimo o PAR trouxe aos recursos financeiros do município?
9. A Secretaria estabeleceu parcerias externas para o desenvolvimento das atividades educacionais? (a partir do PAR)
10. Que critérios a Secretaria utilizou para firmar essas parcerias?
11. Que tipos de parcerias foram firmadas pela Secretaria?
12. É possível relacionar o IDEB do município as ações do PAR? Por quê?
13. Você considera o PAR importante para o desenvolvimento das políticas de gestão no município?
14. Que críticas ou sugestões sobre o PAR você apresenta?

APÊNDICE C



**Federal de Uberlândia
Faculdade de Educação**

Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado/Doutorado

E-Mail: ppged@faced.ufu.br Av. João Naves de Ávila, nº 2121 – Campus Stª Mônica –
Bloco “G”. CEP 38.400-092 – Uberlândia/MG. Telefax: (034) 3239-4212

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado participante,

Este é um convite para você participar da pesquisa **“o Plano de Ações Articuladas – PAR: uma perspectiva gestão na educação pública municipal de Uberlândia-MG”**. Sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade.

A pesquisa analisa, especificamente o processo de organização e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no período de 2007 a 2014, identificando os efeitos de suas ações na gestão educacional no município de Uberlândia-MG. A realização da pesquisa trará contribuições aos estudos na área de gestão e planejamento, visto que, essa investigação possibilitará compreender e interpretar os mecanismos e processos de apropriação e, de resistência dos envolvidos no processo de materialização dessa política pública educacional. Nosso objetivo é apreender as perspectivas, impasses e potencialidades subjacentes ao PAR, a partir da releitura e reorganização dessa política pelos diferentes sujeitos envolvidos no movimento de organização e gestão da educação no município, identificando os efeitos locais de sua materialização no município de Uberlândia-MG.

Logo, seu consentimento livre e esclarecido para dela participar representará uma atitude cidadã e riscos mínimos, visto que você fornecerá informações por meio de entrevistas com a inteira liberdade de responder ou não às perguntas a respeito das quais

não deseja emitir opinião. Pensando na autenticidade dos dados construídos, as entrevistas serão gravadas e em seguida transcritas. Caso de aceitar o convite, você será submetido (a) aos seguintes procedimentos: participação de entrevistas (individuais) e responderão a um questionário de acordo com a sua responsabilidade.

Além disso, seu aceite implica também em autorização de se utilizar os dados obtidos na investigação na construção de trabalhos e apresentação em encontros científicos, concedendo ainda o direito de retenção e uso para fins de ensino e divulgação em jornais e/ou revistas do país e estrangeiro, mas mantendo-se o sigilo sobre sua identidade.

O seu nome não será identificado em nenhum momento, pois os sujeitos serão identificados por funções profissionais. Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os voluntários.

Você ficará com cópia deste Termo e toda dúvida que você tiver a respeito desta pesquisa, poderá perguntar diretamente para Sangelita Miranda Franco Mariano no endereço: Rua Santa Luzia, nº 500, B. Tubalina – Uberlândia-MG ou pelo telefone (34) 99128-2010.

Dúvidas a respeito da ética dessa pesquisa poderão ser questionadas ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED), ao Observatório da Educação e ao coordenador da pesquisa em Uberlândia – MG, Profª Drª Mara Rúbia Alves Marques, na Faculdade de Educação – UFU, Av. João Naves de Ávila, 2121, Campus Santa Mônica, telefone: (34) 3239-4223 ou (34) 98808-7607.

Participante da Pesquisa:

Nome: _____

Assinatura: _____

Pesquisador responsável: _____

Sangelita Miranda franco Mariano

Rua Santa Luzia, 500, B. Tubalina – Uberlândia – MG – Fone: (34) 99128-2010.

Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFU).

Uberlândia, 04 dezembro de 2014.

APÊNDICE D

Quadro 1 – Programas e ações desenvolvidas por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Ação	Objetivo	Abrangência
1. Fundeb	Atender toda educação básica, da creche ao ensino médio, está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2021. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006.	Educação básica
2. Incentivo à Ciência	Articular empresas e universidades. O projeto prevê redução fiscal para empresas que investirem em projetos de inovação científica e tecnológica desenvolvidos por institutos públicos. A ideia é aproximar o setor produtivo e industrial da pesquisa aplicada. As empresas que investirem em pesquisa recebem isenção fiscal inversamente proporcional ao direito de propriedade. Quanto menor a isenção fiscal, maior é o direito da empresa sobre a pesquisa.	Educação Superior
3. Transporte escolar - Caminho da Escola	Programa de transporte escolar para estudantes da educação básica que vivem na zona rural. O programa traz uma série de inovações, como a isenção para impostos sobre a compra do veículo escolar e padronização da cor em todo o país. O objetivo é renovar a frota, dar segurança ao transporte dos estudantes e reduzir a evasão escolar nas áreas rurais.	Educação básica
4. Ideb	Os sistemas municipais, estaduais e federal de ensino têm metas de qualidade para. Até 2022, o Brasil terá de alcançar nota seis no índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb). No Brasil, essa etapa do ensino tem média aproximada de quatro pontos, numa escala que vai até dez e leva em conta o rendimento dos alunos, a taxa de repetência e a evasão escolar. A partir da análise dos indicadores do Ideb, o MEC oferece apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de	Educação básica

Ação	Objetivo	Abrangência
qualidade de ensino. O aporte de recursos se dá a partir de um plano de ações articuladas (PAR), elaborado por uma comissão técnica do ministério e por dirigentes locais.		
5. Programa Brasil alfabetizado	A partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o programa Brasil Alfabetizado muda o conceito. A alfabetização de jovens e adultos é, prioritariamente, feita por professores das redes públicas, no turno oposto ao de suas atividades. Para isso, eles recebem bolsas do Ministério da Educação. O quadro de alfabetizadores é composto, no mínimo, por 75% de professores das redes públicas estaduais e municipais. A reestruturação do Brasil Alfabetizado prevê a responsabilidade solidária. Cabe ao município mobilizar os analfabetos, selecionar e capacitar os professores. A União custeia as bolsas dos professores e destina recursos para material didático, merenda e transporte escolar dos estudantes, para aquisição de óculos e supervisão das aulas. Têm prioridade os municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35%, o Nordeste, região que concentra 90% dos municípios com altos índices de analfabetismo, e os jovens de 15 a 29 anos.	Educação básica
6. Programa Para Todos	Luz A partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as escolas terão prioridade no programa Luz para Todos, do Ministério de Minas e Energia. Um protocolo de intenções interministerial vai definir prioridades e garantir total acesso dos alunos aos programas de educação e formação profissional do Ministério da Educação. Em 2004, o governo federal iniciou o programa para levar energia elétrica à população do meio rural. O objetivo é utilizar a energia como vetor de desenvolvimento nas comunidades mais pobres.	Educação básica
7. Piso Magistério	do Professores da educação básica pública dos estados, municípios, do Distrito Federal e da União serão beneficiados com a entrada em vigor do piso nacional do magistério. É a primeira categoria a ter um piso salarial nacional definido na Constituição. O novo piso é destinado aos profissionais do magistério público da educação básica: aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão,	Educação Básica

Ação	Objetivo	Abrangência
	orientação e coordenação, e que estejam em exercício. O valor atual é de R\$ 2.135,64 deve ser pago aos profissionais com nível médio para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais.	
8. Formação Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB),	- O principal objetivo da UAB é oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública que ainda não tenham graduação, o que significa atender a demanda de milhares de profissionais e propiciar formação continuada a quase dois milhões. o governo federal está implantando um sistema nacional de educação superior a distância com a participação de instituições públicas de educação superior e em parceria com estados e municípios.	Educação Básica
9. Educação Superior Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)	- Pretende dobrar o número de alunos nas salas de aula das universidades públicas federais em dez anos, a partir do aumento da relação professor e aluno, e da contratação de docentes. Para receber recursos previstos no PDE, as universidades federais precisam apresentar projetos de reformulação que incluam, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou a abertura de cursos noturnos, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos, novas arquiteturas curriculares e ações de combate à evasão.	Educação Superior
10. Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies)	As regras do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) foram modificadas para facilitar o ingresso dos alunos à universidade. As novas normas alteram o limite de financiamento do programa para até 100% do valor da mensalidade, o que abrange cursos de mestrado e doutorado. Antes, o limite era de apenas 50%. Criado em 1999, o Fies é oferecido por instituições de ensino superior .	Educação superior

Ação	Objetivo	Abrangência
11. Biblioteca escola	na Os estudantes da rede pública do ensino médio terão acesso a obras literárias nas escolas. Com a criação do Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio (Pnbem), As instituições de ensino terão bibliotecas atualizadas e ampliadas. O Pnbem traz também uma inovação na escolha dos acervos literários. Parceria do Ministério da Educação com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) permite a indicação, pela SBPC, dos livros mais importantes, em todas as áreas do conhecimento, para os estudantes de 15 a 18 anos. As crianças matriculadas na educação infantil também têm acesso à literatura, bem como os Jovens e do programa Brasil Alfabetizado também são contemplados com livros didáticos. Para atender a demanda específica desse público e apoiar os alfabetizadores, o Ministério da Educação criou o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA).	Educação Básica
12. Educação Profissional	Triplicar o número de alunos matriculados na educação profissional e tecnológica. Uma das estratégias para ampliar as vagas é a criação de uma rede de educação profissional nas instituições públicas de ensino, para oferta de educação profissional e tecnológica a distância, em escolas das redes públicas municipais e estaduais. O MEC reorganizou o modelo da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica com a criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica (Ifets). Os <u>Ifets</u> serão instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, desde educação de jovens e adultos profissionalizante até doutorado profissional.	Educação Superior
13. Estágio	As normas gerais sobre estágio foram alteradas com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As medidas pretendem beneficiar estudantes de instituições de educação superior, profissional e de ensino médio e alterar a disciplina jurídica do aprendiz para incentivar a conclusão do ensino médio. O Ministério da Educação espera efetivar a concepção do estágio como ato educativo supervisionado. A proposta delimita claramente o papel da escola em relação ao aluno e à instituição na qual ele estagia. Estabelece, ainda, os limites da jornada e a concessão de bolsas, além de prever	Educação Superior e Educação Básica

Ação	Objetivo	Abrangência
um seguro contra acidentes pessoais.		
14. Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	As redes de creches e pré-escolas públicas ganham reforço extra. O governo federal vai investir na ampliação e melhoria das instalações da educação infantil em municípios e no Distrito Federal. O objetivo é custear até 400 projetos por ano e tornar realidade a inclusão de crianças até seis anos na rede pública. O Fundeb já distribui recursos para a manutenção da educação infantil, mas muitos municípios não contam com instalações para receber os alunos. O Proinfância supre essa carência.	Educação Básica
15. Salas Multifuncionais	Apoiar os sistemas de ensino na organização e oferta do atendimento educacional especializado, por meio da implantação de salas de recursos multifuncionais nas escolas de educação básica da rede pública, fortalecendo o processo de inclusão nas classes comuns de ensino regular. Serão selecionados projetos de estados e Municípios para implantação de salas de recursos multifuncionais nas escolas de educação básica da rede pública de ensino e a <i>f</i> Expansão a oferta do atendimento educacional especializado aos alunos incluídos nas classes comuns do ensino regular. As salas são equipadas com televisão, computadores, DVDs e materiais didáticos específicos para a educação especial e frequentadas no contraturno para atendimento educacional especializado.	Educação básica
16. Pós-Doutorado - Programa Nacional de Pós-doutorado	O Programa Nacional de Pós-doutorado faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação. Esse será um importante instrumento para evitar a possível perda de nossos jovens talentos, fenômeno que, embora ainda não seja preocupante no Brasil, traz inúmeras consequências negativas para os países em desenvolvimento. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes/MEC) lançará editais com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) - órgãos do Ministério da	Educação Superior

Ação	Objetivo	Abrangência
Ciência e Tecnologia - para apoiar recém doutores.		
17. EducaCenso	O Censo Escolar inaugura novo sistema de coleta de dados EducaCenso, que inova no processo e no conteúdo. O lançamento de dados será feito pela Internet e novos tipos de dados serão solicitados, ou seja, será feito o levantamento de dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Com a inovação será possível conhecer, com detalhes, a realidade do sistema educacional brasileiro. Sobre cada aluno da Educação Básica será possível saber onde mora, em que turma estuda, quais as matérias que está tendo, se tem necessidades especiais. Os dados sobre alunos são: nome completo, data de nascimento, sexo, cor/raça, nome dos pais, naturalidade, endereço residencial e ainda se necessita de atendimento escolar diferenciado (hospitalar ou domiciliar), se utiliza transporte público, se tem necessidade educacional especial ou se recebe apoio pedagógico, além de informações sobre o rendimento escolar do ano anterior (se foi aprovado ou reprovado) e frequência escolar.	Educação básica
18. Programa Saúde nas escolas	O MEC e Ministério da Saúde criaram um grupo de trabalho, que definiu diretrizes para o atendimento básico de saúde na escola e elaborou ações integradas entre as instituições da educação básica e as unidades básicas de saúde e equipes da Saúde da Família. O objetivo é articular práticas de educação e saúde para promover a vida saudável de estudantes. A intenção do programa é garantir aos alunos da educação básica o atendimento de saúde, prevenir doenças e tratar outros males comuns, como problemas bucais e oftalmológicos. Com o programa, todos terão atendimento sem sair da escola.	
19. Programa Olhar Brasil	Criado para estimular os alunos da rede pública a não abandonar os estudos devido a problemas de visão. Desenvolvido com base no alto índice de problemas oftalmológicos que afetam a população brasileira e considerando que os problemas visuais respondem por grande parcela de evasão e repetência escolar, o programa identificará os estudantes com problemas de visão e fornecerá óculos	Educação básica

Ação	Objetivo	Abrangência
	de graça. Os alunos do programa Brasil Alfabetizado e os alunos do ensino fundamental receberão tratamento prioritário. Ao identificar problemas oftalmológicos que poderiam impedir ou dificultar o processo de aprendizado, o Olhar Brasil poderá ajudar os alunos inscritos no Brasil Alfabetizado a aprender a ler e a escrever a cada ano.	
20. Mais Educação	As atividades têm como foco a melhoria do rendimento do aluno e do aproveitamento do tempo escolar e serão realizadas no contraturno. Com o programa, pretende-se reduzir evasão, reprovação e distorções de idade-série. São ações educativas, artísticas, culturais, esportivas e de lazer. Um exemplo é a construção de quadras poliesportivas nas escolas da educação básica. O MEC percebeu a necessidade de reforçar a vivência escolar de crianças, adolescentes e jovens com o aumento da jornada e da oferta de novas atividades educacionais e de espaços favoráveis ao desenvolvimento. O objetivo é articular ações, projetos e programas do governo federal em torno da escola para a formação integral dos alunos.	Educação básica
21. Educação Especial - Benefício de Prestação Continuada Assistência Social (BPC)	Possibilitará atendimento prioritário nos programas de acesso e permanência na escola e nas ações de saúde pública para crianças e jovens, de zero a 18 anos. O BPC, desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), garante um salário mínimo mensal para idosos com idade a partir de 65 anos e pessoas com deficiência que tenham renda familiar, por pessoa, de até um quarto do salário.	Educação básica
22. Professor Equivalente	O MEC e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) criarão um banco de vagas docentes tendo como referência a unidade chamada professor-equivalente. A medida simplificará o processo de contratação dos professores nas universidades públicas federais. A alteração permitirá definir anualmente, para cada universidade federal, um número de vagas docentes, com base em unidades de professor-equivalente. O banco será capaz de refletir, a cada ano, o potencial de	Educação Superior

Ação	Objetivo	Abrangência
	aproveitamento de vagas de cada instituição, levando em conta os professores efetivos e substitutos em exercício, além das perspectivas de expansão das universidades.	
23. Guia de Tecnologias	Objetiva orientar gestores na hora de escolher tecnologias capazes de melhorar a qualidade do ensino e do aprendizado. As tecnologias educacionais pré-qualificadas e inovadoras serão divulgadas na página eletrônica do Ministério da Educação e publicadas no Guia de Tecnologias Educacionais.	Educação Básica
24. Coleção Educadores	O objetivo da iniciativa é incentivar a leitura de professores e alunos, a pesquisa e a busca do conhecimento a partir da história de homens e mulheres que contribuíram para o desenvolvimento humano, além de divulgar, reforçar e consolidar entre os professores da educação básica o pensamento pedagógico brasileiro e mostrar que o país tem História. As obras serão enviadas para as escolas e bibliotecas públicas da educação básica.	Educação Básica
25. Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	O PDDE presta assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os recursos são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos. E só serão beneficiadas as escolas que cumprirem as metas intermediárias do Ideb, estipuladas pelo Inep até 2022. As metas intermediárias foram definidas, ano a ano, por escola.	Educação Básica
26. Concursos	O Ministério do Planejamento autorizou a realização de concursos públicos previstos nas ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As instituições federais de educação profissional e tecnológica vão receber mais <u>profissionais</u> para prover a primeira fase da expansão da rede federal. Novos professores da educação básica, educação superior e cargos para técnicos administrativos em	Educação Básica e Educação Superior

Ação	Objetivo	Abrangência
educação.		
27. Acessibilidade – Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior	Criado para apoiar a implantação ou consolidação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais. O MEC pretende eliminar as barreiras pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação para efetivar a política de acessibilidade universal. Serão implantados 265 projetos em quatro anos. Os núcleos ampliarão o acesso das pessoas com deficiência em todos os espaços, ambientes, materiais, ações e processos desenvolvidos na instituição, como projetos de pesquisa, intercâmbio, cooperação técnico-científica.	Educação básica
28. Cidades Pólo	Busca a implantação das novas unidades de educação profissional e tecnológica. A ação faz parte da segunda fase do plano de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. . O conceito de cidade-pólo aperfeiçoou a distribuição dessas unidades, aproveitando potenciais de desenvolvimento e a proximidade com os Arranjos Produtivos Locais (APL). A ação pretende reduzir a saída dos alunos em direção aos centros urbanos e aproveitar parcerias e infraestrutura existentes. Cada cidade-pólo selecionada abrange, em média, um raio de 50 quilômetros. O potencial de crescimento é avaliado regionalmente, sendo a cidade-pólo a referência de um conjunto de municípios – mesorregiões.	Educação básica
29. Inclusão Digital	O Ministério da Educação (MEC) vai distribuir <u>computadores</u> para todas as <u>escolas públicas</u> de educação básica. O MEC quer ampliar o acesso à tecnologia nas instituições públicas de 5ª a 8ª séries e, posteriormente, 1ª a 4ª séries. Uma parceria firmada entre os ministérios da Educação, Comunicações, Planejamento, Casa Civil e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) vai permitir a instalação de banda larga (conexão rápida de acesso à internet) em escolas públicas de ensino básico.	Educação básica

Ação	Objetivo	Abrangência
30. Escrevendo Futuro	o O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) tornará possível o desenvolvimento da Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa, para estimular os alunos do ensino fundamental da rede pública a ler mais e a escrever melhor. Reforçar os hábitos de leitura e escrita dos estudantes e contribuir para a melhoria da qualidade do ensino são os objetivos da ação, que também deve colaborar com a qualificação de professores.	Educação básica
31. Conteúdos Educacionais	Objetiva oferecer apoio financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídia. O propósito é oferecer subsídios aos professores de língua portuguesa, matemática, física, química e biologia para a produção, de forma criativa e diversificada, de conteúdos nas áreas de rádio, TV, software e experimentos educacionais. O edital foi lançado pela Secretaria de Educação a Distância (Seed), em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia. A ideia é que os professores tenham à mão materiais de qualidade nas diversas mídias para utilização de acordo com o projeto político-pedagógico da escola e de seu planejamento de curso.	Educação básica
32. Livre analfabetismo	do A criação de um selo e dois tipos de certificados para premiar estados e municípios que alcançarem bom desempenho na educação básica pública, ação que inclui a alfabetização de jovens com mais de 15 anos e adultos. O Selo Município Livre do Analfabetismo será conferido a municípios que atingirem mais de 96% de alfabetização em suas redes. Os certificados se dividem em: Ótimo Desenvolvimento Educacional para aqueles que tenham Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) igual ou superior a seis; e Bom Desenvolvimento Educacional, para estados e municípios com Ideb superior ou igual a cinco e inferior a seis. O objetivo é apresentar os sistemas educacionais de excelência para que sirvam de inspiração para os municípios com baixos índices. Os sistemas terão que atingir metas de qualidade para que nos próximos 15 anos o Brasil alcance nota seis no Ideb. A educação básica brasileira tem hoje uma média aproximada de quatro pontos - numa escala que vai de zero a dez, e leva em conta o rendimento dos alunos, a taxa de repetência e a evasão escolar.	Educação básica

Ação	Objetivo	Abrangência
33. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)	Ajudar a melhorar a qualidade do ensino de escolas municipais e estaduais, identificadas como de atendimento prioritário, tendo em vista reforçar a autonomia de gestão das escolas, a partir do diagnóstico das dificuldades de cada uma e de um plano de gestão, afim de assegurar o direito de aprender de cada criança. O MEC também ofereceu apoio técnico às equipes escolares para elaborar planos de ação e superar dificuldades.	Educação Básica
34. Formação da Saúde	Com essa ação, os ministérios da Educação e da Saúde iniciam um investimento diferenciado para melhorar a formação dos profissionais da área da saúde. As ações serão detalhadas pela Comissão Interministerial de Gestão da Educação na Saúde e pelo Programa de Educação tutorial em Saúde (PET-Saúde). Serão estabelecidas diretrizes para a formação de recursos humanos. A principal ação será o reordenamento do processo de ensino nas escolas de saúde, que hoje formam profissionais voltados para o diagnóstico de doenças. As novas políticas criadas pela câmara pretendem formar profissionais que, além de fazer diagnóstico, possam entender as necessidades da população brasileira e trabalhar na promoção da saúde e da reabilitação dos pacientes.	Educação Básica
35. Literatura Todos	Concurso Literatura para Todos, destinado a estimular a produção literária de autores que escrevem para jovens e adultos em processo de alfabetização.	Educação Básica
36. Programa de Apoio à Extensão universitária (Proext)	Financiar programas e projetos de extensão em instituições federais e estaduais de ensino superior e de centros federais de educação tecnológica. Criado em 2003, o Proext já financiou centenas de projetos de extensão. Prevê investimentos em ações que promovam a qualificação de professores do ensino básico; a educação de jovens e adultos; o desenvolvimento social; a geração de trabalho e renda; a prevenção de doenças e a atenção à pessoa idosa ou com deficiência e às populações indígenas e quilombolas. As propostas devem associar extensão, ensino e pesquisa, apresentar	Educação Básica

Ação	Objetivo	Abrangência
	interdisciplinaridade e provocar impacto na formação técnico-científica, pessoal e social do estudante.	
37. Programa de Consolidação das Licenciaturas Prodocência	Busca investir na melhoria dos cursos de licenciatura voltados para a formação de professores da educação básica. O Prodocência vai auxiliar o Ministério da Educação a atingir a meta do Plano Nacional de Educação (PDE), a aprimorar a qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas do país. A ideia é apoiar projetos que implementem novas metodologias de ensino, acompanhamento e avaliação dos diferentes cursos.	Educação Básica
38. Nova Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)	Consiste na atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC) na formulação de políticas públicas para a qualificação de professores da educação básica. O projeto foi aprovado em junho de 2007. Para executar a nova tarefa, a Capes vai usar seus 55 anos de experiência, além de debater o tema com a comunidade acadêmica, universidades, estados e municípios. O objetivo é integrar a educação superior à educação básica. Uma das ações em andamento é a Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada em 2005, que atualmente está sob a gestão da Capes.	Educação Básica
39. Provinha Brasil	É um instrumento de aferição do desempenho escolar implantado nos municípios e no Distrito Federal. Com a Provinha, o MEC verifica se os alunos da rede pública são efetivamente alfabetizados aos oito anos. Se isso não ocorre, são criadas as condições para corrigir o problema, com aulas de reforço. A meta do MEC é que nenhuma criança chegue à quarta série do ensino fundamental, aos nove ou aos dez anos, sem domínio da leitura e da escrita. A Provinha Brasil, voluntária para os municípios, é aplicada pelo professor. Ela avalia os conhecimentos adquiridos pelos estudantes nos três anos iniciais do ensino fundamental, o qual compreende o ciclo de alfabetização.	Educação Básica
40. O Programa de	Alunos das licenciaturas e pedagogia das universidades públicas receberão, bolsas da Coordenação de	

Ação	Objetivo	Abrangência
Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (Pibid)	Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC) para desenvolver projetos de educação dentro das escolas da rede pública. A expectativa do Ministério da Educação é incentivar a carreira do magistério nas áreas da educação básica com maior carência de professores e que são prioritárias para o projeto: ciência e matemática de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, e física, química, biologia e matemática para o ensino médio. O programa vai unir as secretarias estaduais e municipais de educação e as universidades públicas a favor da melhoria do ensino nas escolas públicas onde os índices de desenvolvimento da educação básica (Idebs) estão abaixo da média nacional, que é de 3,8. O objetivo é contribuir para o aumento das médias das escolas participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A ação atende ao plano de metas Compromisso	

Fonte: Site do Ministério da Educação - MEC Disponível em: <(http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/default.html)>.

ANEXO A

26/07/2016 - si.mec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=1335&trid=2&est=Minas%20Gerais&mun=Uberlandia&m...



Ministério da Educação

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 24207 QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC E O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG REPRESENTADO PELA PREF MUN DE UBERLÂNDIA.

A União, por meio do Ministério da Educação - MEC, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.445/0124-52, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Brasília/DF, neste ato representado pelo ministro de Estado Fernando Haddad, e o MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG, representado pela PREF MUN DE UBERLÂNDIA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 18431312000115, neste ato representada pelo(a) prefeito(a) ODELMO LEÃO CARNEIRO SOBRINHO, residente e domiciliado(a) em Uberlândia/MG, CPF nº 08033358653, resolvem celebrar o presente Termo de Cooperação Técnica, em conformidade com as peças constantes no Processo nº 23400.004688/2008-55, nos termos do Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

DO OBJETO

CLÁUSULA PRIMEIRA - O presente Termo de Cooperação Técnica tem por objeto a conjugação de esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

Parágrafo único - O MEC designa como unidades executoras do presente Termo de Cooperação Técnica o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a Secretaria de Educação Especial - SEESP, a Secretaria de Educação a Distância - SEED, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC e a Secretaria de Educação Básica - SEB.

DAS AÇÕES

CLÁUSULA SEGUNDA - A implementação do Termo de Cooperação Técnica se dará por intermédio da execução de ações e atividades descritas no Anexo I deste Termo.

Parágrafo único - A execução das ações constantes do Anexo I será de acordo com os quantitativos, estratégias de implementação e cronogramas constantes do Plano de Ações Articuladas, parte integrante deste processo.

DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICIPES

CLÁUSULA TERCEIRA - Compete conjuntamente aos participantes:

- a. desenvolver, elaborar e prover apoio técnico aos programas e projetos a serem definidos para a implementação do presente Termo;
- b. disponibilizar materiais e informações técnicas necessárias à implementação dos programas e projetos;
- c. acompanhar, monitorar e avaliar os resultados alcançados nas ações e atividades programadas, visando a otimização e/ou adequação quando necessários;
- d. conduzir todas as atividades com eficiência e dentro de práticas administrativas e técnicas adequadas.

http://si.mec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=1335&trid=2&est=Minas%20Gerais&mun=Uberlandia&...

DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA QUARTA - O presente Termo de Cooperação Técnica vigorará pelo prazo de 04 (quatro) anos, a partir da data de sua assinatura, com a possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período, podendo ser rescindido por iniciativa de qualquer das partes, mediante aviso prévio de no mínimo 30 (trinta) dias.

DAS ALTERAÇÕES (AJUSTES)

CLÁUSULA QUINTA - O presente Termo de Cooperação Técnica poderá ser ajustado (aditivado), sempre que houver acordo para alteração das ações previstas no Plano de Ações Articuladas.

DOS RECURSOS

CLÁUSULA SEXTA - Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução deste Termo de Cooperação Técnica. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como serviços de terceiros, pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta de dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes e/ou outros parceiros.

DA RESCISÃO

CLÁUSULA SÉTIMA - A rescisão deste Termo ocorrerá em decorrência do inadimplemento das cláusulas pactuadas, quando a execução das ações e atividades estiver em desacordo com o objeto, e ainda por razões de interesse público.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA OITAVA - A efetividade das ações assumidas pelo MEC/FNDE fica condicionada à disponibilidade orçamentária-financeira, bem como às demais circunstâncias impeditivas ao cumprimento do estabelecido no presente Termo.

DO FORO

CLÁUSULA NONA - Fica eleito o Foro da Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir dúvidas ou litígios decorrentes da interpretação, aplicação ou execução deste Termo, com renúncia expressa de qualquer outro.

E, por estarem de pleno acordo, firmam o presente instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, perante as duas testemunhas abaixo qualificadas.

Brasília-DF, 09 de Outubro de 2009.

FERNANDO HADDAD
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

ODELMO LEÃO CARNEIRO
SOBRINHO
PREF MUN DE UBERLÂNDIA

Testemunhas:

ANEXO B – Programas PDE - 2015

PROGRAMAS/AÇÕES	OBJETIVOS
1. Planejamento Estratégico da Secretaria – PES	Assegurar o alinhamento das políticas das secretarias de educação, de forma a garantir sustentabilidade na implementação das ações voltadas para o fortalecimento das escolas e a melhoria do desempenho do ensino público.
2. Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE	Desenvolver capacidade gerencial na rede estadual e municipal de ensino e a qualidade das escolas públicas (estaduais e municipais) mediante a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Escola (PDE) e o financiamento de Projetos Escolares nele contidos.
3. Programa de Dinheiro Direto na Escola – PDDE	Contribuir para a elevação da qualidade do ensino e sua universalização, garantindo o acesso e a permanência da criança na escola. Para isso, auxilia a escola na dotação de recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados, com vistas à promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania.
4. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Criação e fortalecimento de Conselhos Escolares com vistas a garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas e na melhoria da qualidade do ensino ofertado.
5. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho	O Pró-Conselho pretende ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação, bem como fomentar a criação de novos Conselhos Municipais de Educação e, ainda, consolidar uma estrutura educacional que possibilite a inclusão social com eficiência e a participação coletiva no Programa. Para isso, realiza encontros estaduais de capacitação de conselheiros municipais de educação em todo o País.
6. Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino no Processo de Avaliação do Plano Nacional de Educação/ PNE e de Elaboração, Implantação e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação	Subsidiar o processo de avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE – e capacitar gestores educacionais para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, com vistas ao cumprimento das metas definidas no PNE.
7. Projeto Presença	Oferecer dados precisos e atualizados para subsidiar a implantação e o monitoramento das políticas públicas educacionais; fornecer mecanismos para uma gestão escolar mais eficiente, otimizando a distribuição dos recursos públicos federais, de acordo com o número de matrícula nas escolas de cada município; possibilitar a integração com os programas sociais.
8. Programa Escola de Gestores	Oferecer subsídios aos gestores escolares para que eles possuam as ferramentas específicas, de acordo com os novos marcos legais e o contexto da gestão democrática do ensino, para viabilizar e assegurar o direito à educação escolar básica com qualidade social.
9. Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação	Fortalecimento das atividades de reestruturação e revisão dos processos de trabalho, identificação das possíveis dificuldades do processo, construção de um projeto de continuidade das atividades a partir de uma nova visão, propiciando a criação de um ambiente de trabalho mais dinâmico e atual, tendo como propósito final o atendimento, de maneira eficaz, das necessidades internas da secretaria e da comunidade escolar como um todo.
10. Programa de Apoio aos	Fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação frente à

Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME	gestão pública por meio de encontros presenciais e por módulos de educação à distância.
11. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	Promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa da Educação Básica, particularmente no que tange à valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício.
12. Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB	Avaliar uma amostra representativa dos vários segmentos do sistema de ensino brasileiro, sendo que, a cada ciclo, são avaliados cerca de 300.000 alunos de 7.000 escolas. Essa avaliação, porém, não informa resultados de escolas individualmente e nem por municípios.
13. Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar	Prover os gestores municipais de educação de informações sobre a qualidade de ensino de suas escolas. A partir dos dados da Prova Brasil, gestores estaduais e municipais de educação podem investir em cursos de formação, definir novos processos seletivos para os professores da rede pública, definir políticas de incentivo e promoção baseadas na eficiência de diretores e professores, comunicar aos professores e aos diretores da rede, em pontos, se o ensino de sua escola está bem, e em quais deixa a desejar (para que revejam as estratégias de gestão e de ensino), além de outras iniciativas. As informações podem servir, também, para estimular os pais dos alunos das escolas avaliadas a supervisionarem e acompanharem mais de perto o ensino de seus filhos.
14. Programa Internacional de Avaliação de Alunos (as) – PISA	Avaliar até que ponto os alunos próximos do término da educação obrigatória adquiriram conhecimentos e habilidades essenciais para a participação efetiva na sociedade. Pretende responder a questões como: Até que ponto os jovens adultos estão preparados para enfrentar os desafios do futuro? Eles são capazes de analisar, raciocinar e comunicar suas ideias efetivamente? Têm capacidade para continuar aprendendo pela vida toda?
15. Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA	Avaliação nacional de competências e habilidades básicas para certificação de jovens e adultos que não puderam concluir os estudos na idade própria.
16. Microplanejamento Educacional Urbano	Levantamento e atualização de bancos de dados para diagnóstico e planejamento da rede de ensino público que auxiliarão a etapa de tomada de decisões dos gestores.
17. Escola Aberta	Proporcionar aos alunos da educação básica das escolas públicas e às suas comunidades espaços alternativos nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades de cultura, esporte, lazer, geração de renda, formação para a cidadania e ações complementares às de educação formal.
18. Programa Formação pela Escola	Capacitar gestores, técnicos e conselheiros escolares visando à adequada e parcimoniosa utilização dos recursos do FNDE.
19. Pro-Letramento	Oferecer suporte à ação pedagógica dos professores das séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática;
20. Escola Ativa	Ofertar às escolas multisseriadas uma metodologia adequada e com custos mais baixos do que a nucleação; Atender o (a) estudante em sua comunidade; Promover a equidade; Reduzir as taxas de evasão e de repetência nas escolas multisseriadas.
21. Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita – PRALER	O principal objetivo é fortalecer, dinamizar e instrumentalizar as práticas do professor das séries iniciais.
22. Programa de Formação Continuada Mídias na Educação	Promover formação continuada de educadores no uso das mídias – TV e vídeo, informática, rádio e material impresso – no processo de ensino e de aprendizagem, de forma articulada e integradora.
23. Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil	Aprimorar a parceria entre a instituição de Educação Infantil (creches e pré-escolas) e as famílias ou responsáveis pelas crianças que a frequentam, bem como contribuir com as famílias na ampliação de seus conhecimentos sobre a criança e sobre seus direitos.
	Valorizar o magistério; Oferecer condições de crescimento profissional e

24. Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil	personal ao professor; Contribuir para a qualidade social da educação das crianças de zero a seis anos; Elevar o nível de conhecimento e da prática pedagógica dos docentes; Auxiliar estados e municípios a cunprir a legislação vigente habilitando em Magistério para a Educação Infantil os professores no exercício da profissão.
25. Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio – Pró-Licenciatura	Melhorar a qualidade de ensino na Educação Básica por meio de formação inicial consistente e contextualizada do professor em sua área de atuação.
26. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica	Contribuir para a melhoria da formação dos professores e dos alunos.
27. Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas – PROFUNCIONÁRIO	Reconhecer e valorizar os profissionais da educação no segmento de funcionários de escolas, abrangendo dois eixos: gestão e formação.
28. Programa Universidade para Todos ProUni	Possibilitar aos professores da rede pública de educação básica, que estejam no efetivo exercício do magistério e integrando o quadro permanente da instituição concorrer a uma bolsa do Programa, desde que eles estejam buscando vagas em cursos de licenciatura e pedagogia; Possibilitar aos alunos da rede pública de ensino com renda familiar baixa o acesso e a permanência na educação superior.
29. Programa TV Escola e DVD Escola	Proporcionar a capacitação, a atualização e o aperfeiçoamento dos educadores da rede pública e apoiar a construção de acervos audiovisuais digitais nas escolas.
30. Programa Ética e Cidadania	Criar condições necessárias para a implantação dos Fóruns Escolares de Ética e de Cidadania nas escolas, nos municípios e nos Estados, com vistas a instrumentalizar a ação dos profissionais da educação.
31. Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio	Melhorar a qualidade e a eficiência do ensino médio, expandir sua cobertura e garantir maior equidade social com vistas a apoiar e implementar a reforma curricular e estrutural, assegurando a formação continuada de docentes e gestores de escolas deste nível de ensino, equipando progressivamente, as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e equipamentos para recepção da TV Escola.
32. Programa Rádio Escola	Desenvolver, estimular e apoiar ações que utilizem a linguagem radiofônica para o aprimoramento pedagógico de comunidades escolares, o desenvolvimento de protagonismos cidadãos e a capacitação para o uso educacional da mídia rádio.
33. Rede Interativa Virtual de Educação – RIVED	Prover a comunidade escolar com recursos didáticos digitais que se integrem ao desenvolvimento curricular do ensino, estimulando nos professores e nos alunos uma atitude investigativa no processo de ensino e de aprendizagem.
34. Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB	Estabelecer rede de 1000 pólos de apoio presencial, em estados e municípios, visando à oferta de cursos superiores a distância para a formação de professores da educação básica.
35. Programa Educação em Direitos Humanos	Oferecer condições para o fortalecimento institucional dos Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e a capacitação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica em educação em direitos humanos.
36. Projetos de Educação para o Reconhecimento da Diversidade Sexual	Oferecer condições para a formação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica para o reconhecimento dos direitos humanos de gays, lésbicas, transexuais e transgêneros e a valorização das diferenças no que se refere à identidade de gênero e orientação sexual.
37. Projetos de Educação para a Igualdade de Gênero	Oferecer condições para a formação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica para a valorização da igualdade de gênero e dos direitos humanos das mulheres.
38. Programa Escola que Protege	Qualificar profissionais de educação por meio de formação nas modalidades à distância e presencial, para uma atuação adequada, eficaz e responsável, no âmbito escolar, diante das situações de evidências ou constatações de violências sofridas pelos educandos. É dada ênfase ao

	enfrentamento do abuso e exploração sexuais de crianças e adolescentes.
39. Formação Continuada de Professores e Trabalhadores da Educação Básica em Educação Ambiental	Apoio aos sistemas estaduais e municipais de ensino na promoção de programas de educação ambiental, na formação de equipes técnicas locais e de quadros docentes, assim como na produção de materiais para a educação ambiental.
40. Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola – PMFE	Oferecer aos gestores dos sistemas de ensino a possibilidade de medir a distância de suas escolas em relação aos padrões mínimos de funcionamento, referentes ao ambiente físico escolar, composto pelo espaço educativo, mobiliário/ equipamento e material didático e escolar.
41. Levantamento da Situação Escolar – LSE	Identificar as condições físicas dos prédios escolares e a disponibilidade de mobiliário, equipamento e material didático e escolar existentes, bem como verificar a situação das escolas frente aos padrões mínimos de funcionamento.
42. Projeto de Adequação de Prédios Escolares – PAPE	Promover intervenções que visam estabelecer, prioritariamente, nos ambientes sala de aula e sanitários de alunos, os padrões construtivos mínimos específicos para estes espaços físicos e também fornecer condições mínimas para utilização adequada do mobiliário e do equipamento destinados às salas de aula.
43. Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar – PMQE	Aumentar a resistência construtiva, e melhorar as relações com o uso e a ergonomia dos bens, proporcionando indispensável melhoria e adequação de produtos finais utilizados pelos alunos e também racionalizar a aplicação de recursos financeiros para aquisição de mobiliário e equipamento escolar.
44. Programa de Melhoria da Qualidade do Ambiente Escolar – PMQAE	Oferecer estratégias para melhoria e conservação do ambiente escolar.
45. Programa Nacional do Livro Didático – PNLD	O Programa Nacional do Livro Didático tem como objetivo prover as escolas pública das redes federal, estadual e municipal com obras didáticas e dicionários de Língua Portuguesa de qualidade.
46. Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE	Alunos da rede pública do ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais.
47. Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE	Atuar sobre a democratização do acesso às fontes de informação, sobre o fomento à leitura e à formação de alunos e professores leitores, buscando assim reverter a tendência de restrição ao acesso aos livros e à leitura como bem cultural privilegiado, a limitadas parcelas da população brasileira.
48. Centro de Leitura Multimídia	Implementar uma política de formação de leitores. Os Centros servirão como referência para as escolas dos municípios, apoiando professores e bibliotecários nas atividades de leitura desenvolvidas nas bibliotecas escolares e em sala de aula.
49. Programa Escola de Fábrica	O Programa tem por objetivo incluir jovens de baixa renda no mercado de trabalho por meio de cursos profissionalizantes em unidades formadoras no próprio ambiente de trabalho, gerando renda e inclusão social.
50. Programa Nacional de Saúde Escolar – PNSE	Fornecer atendimento para detecção de deficiências auditivas e visuais de alunos da rede pública de ensino, visando diminuir a repetência e evasão escolar.
51. Programa Nacional de Informática na Escola – PROINFO	Permitir que pessoas interessadas se inscrevam e participem dos cursos e das diversas outras formas de apoio oferecidas por várias entidades conveniadas.
52. Programa Ambientes Virtuais de Aprendizagem – e-PROINFO	Permitir que pessoas interessadas se inscrevam e participem dos cursos e das diversas outras formas de apoio oferecidas por várias entidades conveniadas.
53. Programa Brasil Alfabetizado	Realizar a transferência automática de recursos financeiros em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, visando à execução de ações de formação de alfabetizadores e de alfabetização de jovens e adultos.
54. Programa Educação do Campo	Apoiar a educação no campo mediante a capacitação de educadores de escolas do campo, visando à melhoria da qualidade do ensino nas escolas

	e a elaboração, impressão e aquisição de material pedagógico.
55. Programa Educação Escolar Indígena	Construir, ampliar, equipar e reformar escolas indígenas. Por meio dessa ação são destinados recursos à construção de escolas com, no máximo, duas salas de aula e dependências e à aquisição dos equipamentos e mobiliários necessários ao atendimento adequado aos alunos.
56. Programa Cultura Afro-brasileira	Prestar assistência financeira no âmbito da educação para a oferta do ensino fundamental nas áreas de remanescentes de quilombos.
57. Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos	O Programa visa ampliar a duração do ensino fundamental obrigatório de oito para nove anos, aumentando, conseqüentemente, a qualidade da educação oferecida.
58. Programa Educar na Diversidade	Apoiar a formulação de políticas, culturas e práticas inclusivas nas escolas públicas como forma de estimular a inclusão de pessoas com necessidades educacionais na vida escolar e social, garantindo, assim, seu desenvolvimento pleno.
59. Programa Educação Inclusiva	Disseminar a educação inclusiva, garantindo o acesso, a permanência na rede regular de ensino, dos alunos portadores de necessidades educativas especiais.
60. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	O Programa tem por objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos durante o período em que estiverem na escola, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis.
61. Projeto Alvorada	Propiciar as condições necessárias para que crianças e adolescentes possam frequentar e concluir o ensino fundamental e o médio; assegurar assistência médica, em especial de caráter preventivo, e melhorar as condições de saneamento básico e ampliar as oportunidades de trabalho e renda.
62. Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio	Seu objetivo é reforçar as ações desenvolvidas pelo governo federal junto aos sistemas estaduais de ensino, no sentido de apoiá-los no esforço para assegurar a progressiva universalização da oferta do ensino médio, em observância ao que determina a Constituição Federal e a LDB.
63. Formação de Com-vida – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola	Propõe-se à formação de um espaço estruturante que permita a construção da Agenda 21 na Escola, o acompanhamento de educação ambiental e a organização da Conferência de Meio Ambiente na escola e o envolvimento direto da comunidade em ações voltadas para a melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.
64. Incentivo à Ciência	Incentivo fiscal para empresas com investimentos em pesquisa.
65. Transporte Escolar	Financiamento para compra de veículos escolares.
66. Luz para Todos	Levar luz elétrica para todas as escolas.
67. Piso Magistério	Financiamento da Educação Básica.
68. Proinfância	Destinar recursos para construção de creches e pré-escolas.
69. Salas Multifuncionais	Equipamentos para Educação Especial e capacitação de professores.
70. Pós-doutorado	Bolsas para recém-doutores.
71. Censo pela internet	Educacenso: censo identifica o aluno.
72. Olhar Brasil	Identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos.
73. Mais Educação	Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos, especialmente para os alunos em vulnerabilidade social.
74. Educação Especial	Identificar e monitorar o acesso e a permanência dos beneficiários do Benefício para idosos, deficientes e incapacitados para o trabalho (BPC).
75. Professor Equivalente	Facilitar a contratação de docentes nas IFES.
76. Guia de Tecnologia	Divulgar boas experiências em Tecnologia Educacional para Educação Básica.
77. Coleção Educadores	Enviar às escolas obras de grandes educadores (30 do Brasil e 30 do exterior).
78. Dinheiro na Escola	Aumentar 50% no repasse do PDDE para escolas que cumprem meta do IDEB.
79. Concurso	Ampliação de quadro profissionais do FNDE e da rede profissional de ensino.
80. Gosto de Ler	Realizar a Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa
81. Inclusão Digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010.

82. Livre do Analfabetismo	Certificar município, via selo, com 90% de alfabetizados ou IDEB elevado.
83. Planos Escolares	Capacitar e orientar planos escolares.
84. Formação da Saúde	Melhorar a formação de profissionais de saúde.
85. Literatura para Todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização.
86. Extensão, ensino e pesquisa	Financiar os projetos de extensão em IFES, CEFETs e Instituições Estaduais de Educação Superior.
87. Licenciatura de Qualidade	Melhorar os cursos de Licenciatura
88. Nova Capes	Projeto de Lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes, que possa apoiar a formação de professores da Educação Básica.
89. Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade.
90. Iniciação à docência	Incentivar (mediante bolsa) a aproximação e o ingresso do licenciado na docência da Educação Básica.
85. Literatura para Todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização.
86. Extensão, ensino e pesquisa	Financiar os projeto de extensão em IFES, CEFETs e Instituições Estaduais de Educação Superior.
87. Licenciatura de Qualidade	Melhorar os cursos de Licenciatura
88. Nova Capes	Projeto de Lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes, que possa apoiar a formação de professores da Educação Básica.
89. Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade.
90. Iniciação à docência	Incentivar (mediante bolsa) a aproximação e o ingresso do licenciado na docência da Educação Básica.
91. Ensino Fundamental de Nove Anos	Implantar o Ensino Fundamental de Nove Anos.
92. Programas de Apoio ao Ensino Médio (PDDE, PNAE, PNATE, PNLEM)	Fortalecer o Ensino Médio, assegurar acesso e permanência aos jovens em escolas de qualidade.
93. Olimpíada da Matemática	Criar um ambiente de estímulo ao estudo da matemática.
94. Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos	Oferecer publicações com uma linguagem própria para adultos, estimular o interesse pelo aprendizado da leitura e da escrita.
95. Programa Nacional de Integração da Ed. Profissional com a Ed. Básica na modalidade EJA	Proporcionar uma educação que tem como princípio educativo o trabalho.
96. Pro-Jovem Campo – Saberes da Terra	Oferecer formação equivalente ao Ensino Fundamental, com qualificação profissional, a jovens agricultores alfabetizados que estejam fora da escola.
97. E-Tec Brasil – Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil	Oferecer Ed. Profissional e Tecnológica à distância.
98. Catálogo Nacional de Cursos Técnicos	Facilitar a consulta dos estudantes perante a enorme quantidade de cursos técnicos ofertados.
99. Pró-funcionário	Oferecer aos funcionários da Educação cursos em nível médio.
100. Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI	Aumentar as vagas nas universidades e reduzir as taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação.
101. Programa Nacional de Assistência Estudantil	Oferecer assistência estudantil aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES.
102. Programa de Educação Tutorial	Oferecer condições aos universitários para realização de atividades extracurriculares que favorecem uma formação acadêmica diferenciada.
103. Conexões de Saberes	Estreitar os vínculos entre as universidades e as comunidades.
104. Programa de Apoio à Extensão Universitária	Aprofundar uma política que possa fortalecer as atividades de extensão nas IES públicas.
105. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES	Analisar as instituições, os cursos e o desempenho dos alunos.

106. E-MEC	Realizar a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação encaminhados pelas IES.
107. Proinfo – Banda larga	Garantir a conexão à rede mundial de computadores.
108. Inclusão Digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010.
109. Acesso facilitado	Aumentar o limite financiado pelo FIES.
110. Programa Se Liga	É um programa de gestão da alfabetização, caracterizado pela conjugação de princípios, metodologias, técnicas, práticas e materiais pedagógicos pensados e planejados para propiciar o desenvolvimento de habilidades de leitura, escrita e cálculo.
111. Observatório de Educação	Instituir e apoiar diferentes grupos de estudos para acompanhar as atividades e políticas educacionais.
112. Programa Acelera Brasil	Trata-se de um programa de correção de fluxo escolar - a aceleração da aprendizagem é apenas uma estratégia para atingir o objetivo maior; trata-se de uma intervenção nas políticas educacionais, que tem como objetivo e liminar a cultura da repetência nas escolas, não de mera intervenção pedagógica.
113. Programa Escola Aberta	Incentiva e apóia a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia potencializa a parceria entre escola e comunidade ao ocupar criativamente o espaço escolar aos sábados e/ou domingos com atividades educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda oferecidas aos estudantes e à população do entorno.

Fonte: Quadro elaborado por Ilma de Andrade Barleta (2015).