



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO- FE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - POSEDOC  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

FÁBIA PEREIRA DE MEDEIROS LIRA

**O PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS PELO PLANO DE  
AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS/RN**

MOSSORÓ/RN

2018

FÁBIA PEREIRA DE MEDEIROS LIRA

**O PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS PELO PLANO DE  
AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS/RN**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa: Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Edgleuma de Andrade.

MOSSORÓ-RN  
2018

**Catálogo da Publicação na Fonte.**  
**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

L768p Lira, Fábila Pereira de Medeiros  
O PROCESSO DAS AÇÕES FINANCIADAS PELO  
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO  
MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS - RN. / Fábila Pereira  
de Medeiros Lira. - MOSSORÓ, 2018.  
155p.

Orientador(a): Profa. Dra. MARIA EDGLEUMA DE  
ANDRADE.

Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-  
Graduação em Educação). Universidade do Estado do Rio  
Grande do Norte.

1. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2.  
PLANEJAMENTO EDUCACIONAL. 3. PLANO DE AÇÕES  
ARTICULADAS (PAR). 4. FINANCIAMENTO DA  
EDUCAÇÃO. I. ANDRADE, MARIA EDGLEUMA DE. II.  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III.  
Título.

FÁBIA PEREIRA DE MEDEIROS LIRA

**O PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS PELO PLANO DE  
AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS/RN**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa: Políticas e Gestão da Educação.

Data de Aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2018

Banca Examinadora

---

Maria Edgleuma de Andrade - UERN  
Orientadora

---

Andrezza Maria Batista do Nascimento Tavares - IFRN  
Examinadora Externa

---

Arlene Maria Soares de Medeiros - UERN  
Examinadora Interna

A Erivan Lira, esposo companheiro e parceiro nos momentos difíceis e felizes, sempre apoiando as minhas decisões.

E aos meus filhos Anna Cecília e João Augusto, pelo incentivo, amor, carinho e compreensão em todos os momentos dessa minha caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

“Que darei eu ao Senhor por todos os benefícios que me tem feito?”  
(Sl. 116:12)

Ao Deus onipotente, onipresente e onisciente pela força concedida ao longo desta caminhada;

Aos meus pais, e aqui destaco minha mãe por ter me educado com princípios e valores imensuráveis na construção da minha personalidade. E aos meus irmãos Flávio, Flávia e Fernanda e sobrinhos Jefferson José e Maria Letícia por sempre acreditarem no meu potencial.

Ao meu esposo Erivan por sempre contribuir das mais diversas formas com a realização dos meus ideais, me incentivando na busca de novos conhecimentos

Aos meus filhos João Augusto por compreender minha ausência e a minha filha Anna Cecília por me apresentar a proposta desse projeto e pela insistência em participar do processo seletivo do referido Mestrado, resultando na concretização de um sonho. A você toda minha gratidão!

À instituição que mantenho vínculo de trabalho: Secretaria Municipal de Educação de Currais Novos/RN, pela oportunidade de ocupar uma função no qual me possibilitou participar desse curso de forma integral e dedicada.

Ao amigo Vilton Cunha, ex-prefeito de Currais Novos, pelo convite para exercer a função de coordenar a SEMEC no período de 2013 a 2016, favorecendo aprendizagens significativas na área de políticas públicas educacional.

Aos colegas de trabalho da Biblioteca Pública Municipal Dr. Antônio Othon Filho e do Centro de Educação de Jovens e Adultos Professora Creuza Bezerra pelo apoio, contribuição e compreensão nos momentos de ausência.

A amiga Marecilda companheira de viagem para Mossoró e outros destinos onde nos propomos ir buscar sempre juntas novos conhecimentos para fundamentação do Mestrado. Minha irmã de coração e cúmplice em todos os projetos. A você todo meu carinho e admiração.

A amiga Rosângela que durante esse processo foi confidente e parceira em todos os momentos. Aos demais colegas do curso meu agradecimento pela amizade.

Aos professores amigos Dr. Édio Pinto e a Doutoranda Yuma pela contribuição segura na correção do projeto inicial.

Gratidão aos professores que contribuíram com os seus conhecimentos na construção da minha aprendizagem.

Enfim, meus agradecimentos à coordenadora do POSEDUC e orientadora Dr<sup>a</sup>. Maria Edgleuma de Andrade pela ajuda na condução desse curso.

É importante ter metas, mas é fundamental planejar cuidadosamente cada passo para atingi-los.

**Bernardino**

## RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo analisar o processo de execução das ações que receberam financiamento no município de Currais Novos-RN através do Plano de Ações Articuladas (PAR), período 2012 a 2018, com foco na dimensão da infraestrutura e recursos pedagógicos. O estudo tem relevância no campo da política e gestão da educação, ao tratar de temática relacionada ao planejamento educacional. Como objetivos específicos o estudo buscou: identificar as ações que demandam recursos financeiros presentes no PAR do município de Currais Novos/RN, especificamente na dimensão da infraestrutura e recursos pedagógicos; e examinar o processo de gestão do PAR na execução das referidas ações demandadas financeiramente com vistas a contribuir com educação da Rede Municipal de Ensino de Currais Novos/RN. Os procedimentos metodológicos compreenderam: pesquisa bibliográfica, levantamento e análise de documentos oficiais que regulamentam a política educacional em estudo, com destaque para o PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o PAR do Município de Currais Novos; entrevistas semiestruturadas com dirigentes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), secretários municipais de Finanças e com sujeitos da Rede Municipal de Ensino cuja comunidade escolar foi beneficiada com uma ação executada através do PAR. Os dados apontaram que o município de Currais Novos/RN assinou o Termo de Compromisso desde o ano de 2007, dando continuidade ao processo de planejamento em regime de colaboração com vistas a apontar através de indicadores elaborados pela União a realidade da educação local, resultando no Plano de Ações Articuladas (PAR) do município. Nesse período recebeu recursos financeiros nessa dimensão para efetivação de obras e aquisição de suportes pedagógicos. Os resultados do estudo assinalam o PAR como um instrumento de planejamento importante para a melhoria da educação do município, embora os sujeitos de pesquisa apontem que o processo de execução foi fragilizado pela burocracia imposta, demora nos repasses, centralidade da União e descumprimento de contrato das empresas licitadas, ocasionando obras inacabadas.

**Palavras-chave:** Planejamento Educacional. Plano de Ações Articuladas (PAR). Financiamento da Educação.

## ABSTRACT

This research had the objective of analyzing the process of execution of the actions that received funding in the municipality of Currais Novos-RN through the Articulated Actions Plan (PAR), period 2012 to 2018, focusing on the dimension of infrastructure and pedagogical resources. The study has relevance in the field of education policy and management, when dealing with thematic related to educational planning. As specific objectives, the study sought to identify the actions that demand financial resources present in the PAR of the municipality of Currais Novos / RN, specifically in the dimension of the infrastructure and pedagogical resources; and to examine the process of management of PAR in the execution of these actions demanded financially with a view to contribute with education of the Currais Novos / RN Municipal Teaching Network. The methodological procedures included: bibliographic research, survey and analysis of official documents that regulate the educational policy under study, with emphasis on the PDE, the Plan of Goals Commitment for Education and the PAR of the Municipality of Currais Novos; semi-structured interviews with directors of the Municipal Department of Education and Culture (SEMEC), municipal secretaries of Finance and with subjects of the Municipal Education Network whose school community benefited from an action executed through PAR. The data indicate that the municipality of Currais Novos / RN has signed the Term of Commitment since 2007, continuing the planning process in a collaborative way with a view to indicating through the indicators drawn up by the Union the reality of local education, resulting in Articulated Actions Plan (PAR) of the municipality. During this period, it received financial resources in this dimension for the execution of works and acquisition of pedagogical supports. The results of the study point out the PAR as an important planning instrument for improving the education of the municipality, although the research subjects point out that the implementation process was weakened by the imposed bureaucracy, delay in onlending, centrality of the Union and noncompliance with the contract of the companies, resulting in unfinished works.

**Keywords:** Educational Planning. Articulated Stock Plan (PAR). Financing of Education.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – A Trajetória do Planejamento Educacional no Brasil .....	46
<b>Quadro 2</b> - O Financiamento da Educação nas Conferências Nacional Educação...	69
<b>Quadro 3</b> – Aspectos Legais do PAR (2007-2015).....	76
<b>Quadro 4</b> – Matrículas da Rede Municipal (2012-2017) .....	92
<b>Quadro 5</b> – Indicadores Meta 1 do Plano Municipal de Educação .....	94
<b>Quadro 6:</b> Sujeitos da Pesquisa .....	97
<b>Quadro 7</b> - PAR 2011-2014 – Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – 4 Áreas – 22 Indicadores .....	104
<b>Quadro 8</b> - Diagnóstico da Área Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos - PAR 2011-2014. ....	106
<b>Quadro 9</b> – Recursos Financeiros da União para o Município de Currais Novos/RN Via PAR (2010 – 2015) – Dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. ....	113
<b>Quadro 10</b> - Quantidade de Obras por Situação no País .....	124

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Projeção Financeira Investimento Mínimo em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) 2016-2036.....	74
<b>Tabela 1</b> - IDEB Ensino Fundamental Anos Iniciais.....	95
<b>Tabela 2</b> - IDEB Ensino Fundamental Anos Finais .....	96
<b>Tabela 3</b> – Relação dos Municípios do RN Selecionados em Primeira Chamada para a Construção de Quadras Escolares Poliesportivas no Âmbito do PAC 2 .....	110
<b>Tabela 4</b> - Relação dos Municípios Selecionados em Segunda Chamada para a Construção de Unidades de Educação Infantil do Programa Pró-Infância no Âmbito do PAC 2.....	111
<b>Tabela 5</b> – Relação dos Municípios do RN Selecionados em Segunda Chamada para a Construção de Quadras Escolares Poliesportivas no Âmbito do PAC 2. ....	111
<b>Tabela 6</b> - Situação das Obras Atual no Cenário Local .....	130

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> As Três Categorias Pesquisadas no PAR.....	97
<b>Figura 2:</b> Resultado do Planejamento na Infraestrutura e Recursos Pedagógicos	109
<b>Figura 3:</b> O Processo de Monitoramento das Ações Financiadas do PAR .....	120
<b>Figura 4:</b> O Processo de Execução das Ações Financiadas .....	122
<b>Figura 5 –</b> Informações da Execução da Quadra Escolar .....	126
<b>Figura 6 –</b> Informações da Execução da Creche Tipo.....	127
.....	127
<b>Figura 7 –</b> Informações da Execução da Creche Tipo B .....	127
<b>Figura 8 –</b> Informações da Execução da Quadra Escolar .....	128

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABE – Associação Brasileira de Educação

BM - Banco Mundial

BPC - Programas Bolsa Família e Benefício da Prestação Continuada

CF – Constituição Federal

CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CGIMP - Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais

CGU - Controladoria-Geral da União

CNI - Confederação Nacional das Indústrias

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CONOF/CD - Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara de Deputados

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

COPLED – Comissão de Planejamento da Educação

DIGAP - Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNPE - Fórum Nacional Popular de Educação

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

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPIexp - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPLAN – Instituto de Planejamento

IPVA - Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCD - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

LSE - Levantamento da Situação Escolar

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério de Educação e Cultura

ONU - Organização das Nações Unidas

PAR – Plano de Ações Articuladas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PEC - Proposta da Emenda Constituição

PMFE - Padrão Mínimo de Funcionamento Escolar

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE – Plano Nacional de Educação

PME – Plano Municipal de Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

RPTV - Rede Potiguar de Televisão

SESI - Serviço Social da Indústria

SIGARP - Sistema de gerenciamento de Adesão a Registro de Preços SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

SNE - Sistema Nacional de Educação

UNICAMP - Universidade de Campinas

## SUMÁRIO

<b>1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA.....</b>	<b>16</b>
1.1 Problematização .....	16
1.2 Justificativa .....	20
1.3 Objetivos Geral e Específicos .....	23
1.4 Percurso Metodológico .....	24
<b>2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>30</b>
2.1 O Federalismo no Brasil: Do Império à República .....	34
2.2 O Regime de Colaboração entre os Entes Federados.....	40
2.3 Planejamento Educacional no Brasil: Campo de Disputas .....	43
2.4 Os Planos na Educação Brasileira: PNE, PDE, PAR.....	49
2.5 O Plano de Ações Articuladas como Proposta de Planejamento.....	51
<b>3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>57</b>
3.1 A Construção Histórica do Financiamento da Educação Brasileira .....	61
3.2 Políticas de Financiamento para a Educação: a discussão não se encerra ....	71
3.3 Os Marcos Legais do Plano de Ações Articuladas.....	75
<b>4 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO LOCAL .....</b>	<b>86</b>
4.1 Caracterização do Município de Currais Novos/RN .....	87
4.2 O Planejamento do Plano de Ações Articuladas em Currais Novos/RN e a Dimensão da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.....	98
4.3 As Ações Financiadas através do PAR para Município de Currais Novos/RN .....	109
4.4 O Monitoramento das Ações Financiadas do PAR no Município.....	117
4.5 O Processo de Execução das Ações Financiadas.....	120
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>132</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>136</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....</b>	<b>149</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO .....</b>	<b>151</b>
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....</b>	<b>153</b>

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

### 1.1 Problematização

As políticas públicas voltadas para a educação, bem como sua gestão, foram marcadas historicamente pela implementação de planejamentos que se materializaram por meio de projetos e planos. Apesar de cada época apresentar novas vertentes na construção dessas políticas públicas é perene a consolidação das mesmas através de leis, planificações, financiamentos e programas educacionais de ação do Estado. Nesse contexto, medidas foram adotadas, objetivando reformas na gestão educacional e nos processos de centralização/descentralização, de financiamento, de avaliação e de currículo.

Os planos e programas governamentais abordam o tema financiamento e gestão, observando que a ênfase recai justamente no gerenciamento dos recursos, na fiscalização e na autonomia. Essa é a perspectiva de descentralização que está em desenvolvimento, transferindo algumas responsabilidades, para satisfazer às necessidades mínimas, nas condições locais (FRANÇA, 2005).

O conhecimento sobre o financiamento da educação é indispensável para o acompanhamento na utilização dos recursos. É importante entender através de um estudo crítico o financiamento da educação no país, no âmbito das relações federativas, e o gerenciamento dos recursos financeiros, representando um avanço na política educacional do Brasil.

O financiamento da educação estruturou-se nos diferentes momentos da história brasileira sob a influência das relações entre o poder central e os poderes regionais e locais, sendo um dos itens importantes no âmbito das políticas de educação.

A partir da década de 1990 a Reforma do Estado teve como proposta segundo o ministro Bresser Pereira<sup>1</sup> de modernizar, enxugar a máquina estatal, atender as

---

<sup>1</sup> Luís Carlos Bresser Gonçalves Pereira nasceu em São Paulo no dia 30 de junho de 1934. Em janeiro de 1995 foi nomeado para a recém-criada pasta da Administração Federal e Reforma do Estado onde iniciou a reforma gerencial do Estado no qual desenvolveu um marco teórico para essa reforma, que, na perspectiva gerencial, se baseou na gestão por resultados, na competição administrada por excelência, e no controle ou responsabilização social. Ao apresentar as diretrizes da reforma

demandas da globalização e transferir serviços públicos como saúde e educação para a iniciativa privada. Para o ministro da Administração e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, a estratégia da Reforma do Estado era a substituição da administração burocrática pela administração gerencial, como forma de garantir o crescimento econômico.

Nesse contexto as políticas públicas no âmbito educacional seguem as orientações dos organismos internacionais atendendo as propostas do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). As exigências desse modelo de gestão evidenciam que o planejamento, acompanhamento e controle do uso dos recursos sejam realizados com a participação da comunidade, dando visibilidade aos processos educativos.

Como proposta em 09 de Janeiro de 2001, após idas e voltas o Plano Nacional de Educação (PNE) finalmente é aprovado como Lei nº 10.172, estabelecendo algumas metas e diretrizes para melhoria e expansão do ensino no país a serem cumpridas no período de dez anos, entre os quais se destaca a erradicação do analfabetismo, a criação de 6,6 milhões de vagas no Ensino Médio e a elevação dos investimentos do país em educação de 5% para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). O plano realiza um diagnóstico da realidade da educação em todo território brasileiro, nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Vale ressaltar que a partir de sua aprovação no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) até o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva diversas metas previstas no PNE- 2001 não tinham saído do papel. Vários foram os motivos entre os quais merece destaque os vetos do presidente FHC, orientados pela lógica dos cortes. Esses vetos dificultaram e impediram que investimentos fossem efetuados na área da educação brasileira.

Passados sete anos de vigência do PNE, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva no seu segundo mandato lança oficialmente o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 24 de abril de 2007 como uma política de Estado, apresentado como um plano executivo formado por um conjunto de programas visando à materialização de metas e ações propostas no PNE ainda não viabilizadas. Porém é

---

administrativa, defendeu entre outras medidas de corte aos benefícios do funcionalismo em geral, a descentralização dos serviços entre a União, os estados e os municípios. Permaneceu no referido cargo até o ano de 1998. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-carlos-bresser-goncalves-pereira>. Acesso em 03 de Janeiro de 2018.

importante destacar o PDE como um conjunto de ações que não se articulam com as ações do PNE.

Para entender melhor o PDE está sustentado em seis pilares: Visão sistêmica da educação; Territorialidade; Desenvolvimento; Regime de colaboração; Responsabilização e Mobilização social, de acordo com o documento norteador.

Como programa que compõe o PDE encontra-se o Plano de Ações Articuladas (PAR) que é um dos instrumentos implementado como proposta de política de gestão de recursos resultado da ação do Compromisso Todos Pela Educação. O Decreto 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, Estados, Distrito Federal e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Conforme regulamenta o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, o Plano de metas do PDE é estratégico e apresenta um caráter plurianual e multidimensional, a partir de um diagnóstico local, que resulta em ações a serem executadas, por meio de programas disponibilizados de assistência técnica e apoio financeiro. Segundo o referido decreto, o plano estabelece o regime de colaboração em prol da educação pública para alcance das Metas do Plano Nacional de Educação – 2001 (PNE) com vistas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB), onde seja possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino as utilize como parâmetro e encontrem apoio para seu desenvolvimento institucional.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.<sup>2</sup>

Desse modo, a partir da adesão ao Plano de Metas do PDE, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de

---

<sup>2</sup> <https://www.fn.de.gov.br/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>

Ações Articuladas (PAR), que se constitui como um instrumento de planejamento de educação por um período de quatro anos. O PAR apresenta-se como proposta de um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados, no que tange a decisão política, ação técnica e atendimento da demanda educacional, com vista a melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, 2011).

O PAR, enquanto ferramenta de gestão para o planejamento da política de educação para os municípios, os estados e o Distrito Federal, apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, distribuídos em quatro dimensões a saber: gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e de avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Vale destacar ainda que a elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012, o que por sua vez, induz a adesão dos municípios.

O manual de orientações para o fortalecimento do Comitê Local apresenta o PAR da seguinte maneira:

É uma estratégia de planejamento da política educacional do município, fundamentada no diagnóstico da educação municipal e com foco no alcance das metas e diretrizes do Compromisso Todos pela Educação. Com o PAR, os municípios definem as necessidades e prioridades da sua rede e passa a receber do Ministério da Educação, por meio do regime de colaboração, o apoio mediante ações de assistência técnica e financeira. (BRASIL, 2010, p. 08).

No domínio desse estudo, o Plano de Ações Articuladas (PAR) tem o significado de um documento, com estatuto legal, que formaliza as decisões tomadas no processo de planejamento pelos entes federados, mas seguindo um manual enviado pela União já definido nas dimensões e subações propostas no documento.

Dessa forma, a motivação para desenvolver esta temática justifica-se pelo interesse da busca em compreender como as políticas educacionais materializam-se no âmbito local através de planos, programas e projetos. O conhecimento sobre as proposições de planejamento educacional nos possibilita a reflexão de seus fundamentos e suas características no que se refere ao compartilhamento das competências e na interação dos poderes, procurando respeitar a diversidade

territorial, a autonomia local, mesmo conhecendo a desigualdades inerentes no nosso país.

Dourado (2013), conforme suas ponderações, afirma que a nação é caracterizada por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados, apresentando limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais.

Corroborando com o pensamento do autor, julgo relevante o estudo dessa temática principalmente no que se refere às questões relacionadas ao financiamento da educação, no contexto do planejamento estratégico, utilizando-se do PAR como ferramenta de planejamento, de operacionalização e de avaliação das políticas educacionais.

A investigação refere-se ao planejamento do PAR no município de Currais Novos/RN e como se deu o processo de execução das ações planejadas no PAR que receberam recursos financeiros da União no município de Currais Novos/RN? Nessa perspectiva focam-se as análises da dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos norteou o referido estudo.

Nesse entendimento, o trabalho vincula-se inicialmente às questões que foram suscitadas em estudos desenvolvidos anteriormente (SILVA, 2015; OLIVEIRA, 2016; MORAIS, 2018; RIBEIRO, 2012; SOARES, 2014), propondo um debate importante das políticas de gestão e financiamento com foco no planejamento educacional, por meio do Plano de Ações Articuladas, organizado como uma prática que configura a descrição de metas e estratégias a serem alcançadas visando à melhoria da educação dos entes federados.

## **1.2 Justificativa**

Para Freire (1996, p. 43) sem a curiosidade que me move, que me inquieta, que me insere na busca, não aprendo nem ensino. Exercer a minha curiosidade de forma é um direito que tenho como gente e a que corresponde o dever de lutar por ele, o direito à curiosidade. Nesse sentido, como professora me incluo nesse processo de busca pelo conhecimento, verificando que é através da pesquisa que encontro as possibilidades na organização do conhecimento empírico com o conhecimento científico.

Com esse pensamento, o presente estudo é o trabalho de conclusão do curso de Mestrado em Educação na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação - POSEDUC cujo percurso é parte do meu processo de formação como pesquisadora na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN.

Concomitante com o comprometimento da investigação e da busca por respostas concernentes ao objeto da pesquisa surge o interesse desse estudo, elegendo como cenário o município de Currais Novos/RN, no qual ressalto um tema que se apresenta baseando-se nas reflexões e interrogações construídas ao longo da nossa trajetória acadêmica e profissional, com o intuito de conhecer melhor as políticas públicas da educação sempre presentes no caminho dessa educadora, agora também pesquisadora.

Na condição de professora da rede pública municipal desde 1998, passei pela experiência de lecionar nas etapas da Educação Infantil em todos os níveis, no Ensino Fundamental em turmas do ciclo de alfabetização e na modalidade da Educação de Jovens e Adultos. Vivenciei a experiência como coordenadora pedagógica no Ensino Fundamental e atuei como coordenadora do Instituto Ayrton Senna<sup>3</sup> quando se havia uma parceria com o município de Currais Novos/RN na função de coordenadora do Circuito Campeão, cujo trabalho era a formação dos coordenadores pedagógicos da Rede Municipal de Ensino.

Minha graduação é Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Cursei a pós-graduação em Educação Infantil pela UFRN, a pós-graduação em Educação à Distância pela Universidade Federal do Paraná – UFPR em parceria com o Governo do Estado do RN, a pós-graduação em Mídias da Educação pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN em parceria com o Ministério da Educação e a pós-graduação em Gestão da Educação Municipal, do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME, uma iniciativa do Ministério da Educação – MEC em parceria com a UNDIME, oferecido pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, com a finalidade de fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de

---

<sup>3</sup> O Instituto Ayrton Senna é uma organização sem fins lucrativos que atua em parceria com gestores públicos, educadores, pesquisadores e outras organizações para construir políticas e práticas educacionais baseadas em evidências. <http://www.institutoayrtonsenna.org.br>. Acesso em 27 de julho de 2017.

ensino e das políticas educacionais. Avalio essa última pós-graduação como um curso que muito contribuiu para o entendimento da forma como são planejadas, executadas e avaliadas as políticas públicas, voltadas para os entes federados no âmbito educacional. Percebo que essa trajetória profissional e acadêmica me motiva diariamente na busca de conhecimentos e respostas que servem como inspiração para o desenvolvimento no meu fazer pedagógico.

O entusiasmo por essa temática ocorreu desde o momento que assumi a função de coordenadora geral na educação pública municipal no ano de 2013, quando muitas inquietações surgiram referentes às políticas públicas desenvolvidas no âmbito da educação municipal, principalmente o processo de regulação dessas políticas. Acrescenta-se como estímulo o fato de assumir a função de técnica responsável pelo monitoramento do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), atualizado o PAR do município de Currais Novos/RN, no planejamento já estruturado, como também no processamento das informações relacionadas ao acompanhamento na execução das ações implementadas no município. O momento foi desafiador, pois não tinha nenhum conhecimento relacionado nem a operacionalização do sistema - SIMEC, nem ao PAR. O primeiro passo foi procurar informações com os técnicos que me antecederam na gestão, mas obtive poucas informações sem muitos detalhes.

Foi através da leitura dos documentos oficiais, dos manuais e do PAR do município que me fundamentei para entender o processo de planejamento e a dinâmica de funcionamento desse plano. Dando continuidade a essa busca por informações e objetivando aprimorar os meus conhecimentos, participei dos encontros de formação realizados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) do RN, onde obtive mais fundamentação acerca desse tema.

Partindo dos estudos, das reflexões e discussões desenvolvidas, considero importante a busca por conhecimentos por parte dos educadores em entender o processo na gestão das políticas públicas educacionais e o processo de execução das ações planejadas nas instâncias federal, estadual e municipal, de forma a verificar se os objetivos traçados para alcançar uma educação de qualidade estão sendo efetivados.

Considero este tema relevante na busca do entendimento dos critérios adotados pela gestão municipal de educação na efetivação do planejamento

implementado pelo governo federal, do monitoramento e da execução das ações com ênfase naquelas que necessitam de recursos financeiros para serem materializadas.

No âmbito acadêmico, este estudo sugere contribuições que venham subsidiar o debate no campo acadêmico e profissional acerca da temática sobre o planejamento da educação no âmbito municipal, pautado no regime de colaboração, efetivado através da proposta do Plano de Ações Articuladas com o apoio técnico e financeiro da União, visando às expectativas no atendimento das demandas planejadas apresentando de forma relevante para discussões no campo da política e gestão da educação, .

### **1.3 Objetivos Geral e Específicos**

Com o propósito de buscar respostas para as questões relacionadas a elaboração do planejamento do PAR no município de Currais Novos/RN e como se deu o processo de execução das ações planejadas no PAR que receberam recursos financeiros da União no município de Currais Novos, estabeleceu-se como objetivo geral da pesquisa compreender e discutir como se deu o processo de execução das ações planejadas no Plano de Ações Articuladas PAR que receberam recursos financeiros da União no município de Currais Novos/RN na dimensão de infraestrutura e recursos pedagógicos.

Como objetivos específicos propõe-se:

- Identificar as ações que demandam recursos financeiros presentes no PAR do município de Currais Novos/RN na dimensão da infraestrutura e recursos pedagógicos;
- Examinar o processo de gestão do PAR na execução das referidas ações demandadas financeiramente com vistas a contribuir com educação da Rede Municipal de Ensino de Currais Novos/RN.

Tencionando esclarecer essas questões, espera-se que essa pesquisa contribua para ampliar a discussão acerca do planejamento da educação e do processo de execução das ações financiadas pela União, conforme planejamento realizado via PAR pelos entes federados e suas contribuições no âmbito educacional.

## 1.4 Percorso Metodológico

Ressaltamos a importância na escolha dos procedimentos metodológicos a serem adotados no desenvolvimento da pesquisa como fundamental para a construção do resultado, com objetivo de encontrar respostas às questões estabelecidas na pesquisa, investigando o contexto federativo do financiamento da educação através do Plano de Ações Articuladas e rastreando o processo de execução das ações financiadas no município de Currais Novos/RN, a partir do ano da assinatura do Termo de compromisso do plano de metas Todos pela Educação<sup>4</sup>,

Bourdieu (1999) indica que a escolha dos procedimentos metodológicos não deve ser rígida, mas sim rigorosa, ou seja, o pesquisador não necessita seguir um método só com rigidez, mas qualquer método ou conjunto de métodos que forem utilizados devem ser aplicados com rigor. Desse modo, almejando atingir os objetivos delineados, a metodologia definida foi da pesquisa qualitativa por caracterizar-se pela construção de um modelo teórico como via de significação da informação produzida, a qual não está fragmentada em resultados parciais associados aos instrumentos usados, mas está integrada em um sistema cuja à inteligibilidade é produzida pelo pesquisador (GONZALEZ REY, 2005).

Na instrumentalização da investigação o processo de produção dos dados foi realizado mediante a pesquisa bibliográfica, a análise documental relacionada ao PAR, e a entrevista semiestruturada.

A pesquisa parte inicialmente com a pesquisa bibliográfica, no qual fizemos um levantamento dos trabalhos científicos que abordam a temática da pesquisa, capazes de permitir o acesso a dados relevantes para a efetivação do estudo. Segundo Luna (1999) a aplicação desse procedimento metodológico tem importância pelo cuidado que o pesquisador deve assumir no momento do levantamento do material, levando em consideração a autenticidade e a confiabilidade da fonte da informação. Para tanto, recorreremos à literatura que apresenta informações, discussões e desfechos através da busca de artigos, teses e dissertações relacionadas ao tema do objeto de estudo, nos portais da CAPES, no site IBTD e nos periódicos do SCIELO.

---

<sup>4</sup> Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade. <https://www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em 02 de julho de 2017.

Realizamos também a análise de documentos relacionados ao PAR. Conforme abordagem May (2004), a pesquisa documental apresenta ampla variedade de fontes a nossa disposição. Os documentos lidos como sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e de longo prazo. Em se tratando da análise documental o trabalho recorreu às bases legais, a Constituição Federal de 1988, a LDB/1996 e Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação, o Plano de Ações Articuladas do município, entre outros documentos legais tais como: leis, decretos, resoluções e portarias, como também leis, resoluções e decretos, portarias e manuais que se reportem ao PAR, além da consulta ao SIMEC para análise do módulo de monitoramento, do diagnóstico e do plano de ação (PAR) de Currais Novos/RN.

O PAR como instrumento de planejamento educacional no contexto de colaboração entre os entes federados, na perspectiva de uma gestão no modelo gerencialista foi abordado reunindo estudos de autores como ABRUCIO 2010, ARAUJO 2013, FONSECA 2013, BORDIGNON, 2014, VIEIRA 2014 OLIVEIRA 1998, 1999, 2001, 2008, CURY 2002, CABRAL 2011, FERREIRA 2006, FRANÇA 2005, 2014, 2017, MARTINS, 2011, CAMINI 2009, DOURADO, 2013, entre outros que tratam da temática em questão.

Outro procedimento metodológico utilizado foi a entrevista de caráter semiestruturada baseada em roteiro. Para Hanguete, (1995), a entrevista é um procedimento de interação social, no qual o entrevistador tem a finalidade de obter informações do entrevistado através de um roteiro contendo tópicos em torno de uma problemática central. Foram entrevistados os gestores de educação que atuaram no período de 2012 até os dias atuais, os secretários de finanças responsáveis pelo controle na execução das ações e no controle financeiro dos repasses efetuados via PAR pelo FNDE para o município de Currais Novos/RN, como também representantes da equipe gestora e docente da unidade escolar beneficiada por uma obra de infraestrutura via PAR.

Conceituando ainda sobre a entrevista Trivinos, (1987) acrescenta que na entrevista semiestruturada, o informante tem a possibilidade de discorrer sobre as suas experiências, a partir do foco principal proposto pelo pesquisador, ao mesmo tempo que permite respostas livres e espontâneas do informante, valorizando a atuação do entrevistador. Nessa perspectiva as questões elaboradas para a

entrevista levam em conta o embasamento teórico da investigação e as informações que o pesquisador recolheu sobre o fenômeno social.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com oito sujeitos da pesquisa que estão envolvidos diretamente no planejamento, monitoramento e execução, contando também com sujeitos de comunidades beneficiadas pelas ações do PAR. Esses sujeitos foram escolhidos pelo fato de serem profissionais que por exercerem funções de gestão pública no âmbito municipal dominam as informações necessárias na concepção e efetivação dessa proposta de planejamento na educação municipal básica. Disponibilizou-se aos sujeitos envolvidos na pesquisa um espaço reflexivo, onde cada um teve a oportunidade de refletir suas representações ao revelar sua experiência sobre o tema, e por sua vez proporcionou ao pesquisador a apreensão do conteúdo relatado, buscando identificar e compreender o significado do que foi revelado nas entrevistas.

As questões abordadas nas entrevistas trataram de aspectos relacionados desde a concepção da proposta de planejamento do Plano de Ações Articuladas (PAR), do monitoramento das ações planejadas, da execução dessas ações, das dificuldades em efetivá-las, como também na avaliação dessa política como proposta de melhoria da qualidade na educação básica.

A análise dos dados qualitativos é um importante procedimento de interpretação dos dados coletados utilizado na pesquisa. Minayo (2000) afirma ser o método mais comumente adotado no tratamento de dados de pesquisa qualitativa. A autora acrescenta:

Os pesquisadores costumam encontrar três grandes obstáculos quando partem para a análise dos dados recolhidos no campo [...] O primeiro deles [...] 'ilusão da transparência' [...] O segundo [...] sucumbir à magia dos métodos e das técnicas [...] O terceiro (...) é a dificuldade de se juntarem teorias e conceitos muito abstratos com os dados recolhidos no campo. (MINAYO, 2000: p. 197).

Dessa forma, a proposição desse estudo foi de analisar os depoimentos dos sujeitos que se inserem na pesquisa, aplicando esse procedimento, de acordo com o pensamento de Bauer (2002), onde diz que a transparência em pesquisa é uma espécie de “prestação pública de contas”, servindo de suporte para futuras replicações.

Para realização da análise das entrevistas foi realizada a transcrição dos diálogos dos entrevistados, com a finalidade das informações serem inseridas na pesquisa, respeitando os princípios de preservação da identidade dos entrevistados, anteriormente estipulado no Termo de consentimento livre e esclarecido, procedendo de forma que cada entrevistado recebe uma identificação através das letras do alfabeto.

O campo de pesquisa teve lócus a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Finanças e a Escola Municipal Professora Trindade Campelo localizados no município de Currais Novos/RN que fica situado na microrregião do Seridó Oriental do estado do Rio Grande do Norte, cuja população é de aproximadamente 44.887 habitantes e uma área da unidade territorial correspondente a 864,349 km, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE<sup>5</sup> de 2015, tendo como principais atividades econômicas a agricultura, pecuária, comércio e a extração mineral. No âmbito educacional Currais Novos conta atualmente com 14 escolas municipais, 1 centro de reabilitação, 7 escolas estaduais, 5 escolas particulares, 2 cursinhos pré-vestibulares, 1 escola de ensino técnico, 2 escolas de ensino de idiomas, 1 unidade de ensino do IFRN, 1 campus da UFRN que dispõe dos cursos presenciais de Administração, Letras, Turismo, Matemática, Física e Química com ensino na modalidade à distância, além de Universidades particulares com ensino presencial e à distância.

A investigação no município de Currais Novos/RN se deu através verificação dos dados referente Plano de Ações Articuladas, especificamente na dimensão da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos, disponibilizado no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) como fonte de informação.

Traçado o campo de pesquisa, os sujeitos foram selecionados conforme o envolvimento na temática no nível municipal. Na instância federal a sondagem das informações contempla a análise dos documentos oficiais normativos do PAR, observando as Leis, Manuais, Decretos, Portarias, entre outros.

No contexto municipal a pesquisa propôs o diálogo com entrevistas semiestruturadas com oito sujeitos nos quais três foram os secretários de educação que atuaram no período de 2012 a 2018 dois secretários de finanças que atuaram na gestão no período de 2013 até os dias atuais, como também com representantes dos

---

<sup>5</sup> <https://www.ibge.gov.br/>

profissionais da escola acima mencionada, sendo o gestor, o coordenador pedagógico e um professor. Considerou-se pertinente realizar entrevistas com os responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento das ações planejadas e executadas e com os responsáveis pelo acompanhamento na gestão dos recursos financeiros e controle financeiro dos repasses efetuados por meio do PAR pelo FNDE para o município de Currais Novos/RN. Sentiu-se a necessidade de coletar informações com profissionais da educação que trabalham em uma escola beneficiada com uma obra financiada através do PAR, objetivando averiguar as possíveis contribuições dessas ações para a comunidade escolar.

A estrutura dessa dissertação está organizada em quatro capítulos, sequenciada das considerações finais, referencias, apêndices e anexos.

No primeiro capítulo é abordado toda problemática que envolve a pesquisa, destacando a justificativa sobre a relevância da temática, os objetivos da pesquisa e o percurso metodológico, como também os procedimentos adotados.

No segundo capítulo fez-se uma breve abordagem sobre o federalismo no Brasil e o Regime de Colaboração objetivando compreender a trajetória histórica e conceitual, buscando entender a relação existente entre o poder central e os entes federados. Enfatiza-se o Regime de Colaboração a partir da Constituição Federal de 1988, que esclarece as competências da União e dos Estados, Municípios e Distrito Federal, procurando estabelecer a forma de colaboração no desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a educação, tendo como proposta o modelo do federalismo cooperativo. Esse capítulo será dedicado também à explanação relacionada ao planejamento educacional no Brasil apresentando uma discussão que permeia a política de planos propostos para educação brasileira, enfocando o Plano Nacional de educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas como forma de planejamento estratégico.

No terceiro capítulo foram apresentados os pressupostos teóricos acerca do financiamento da educação básica brasileira através de um recorte temporal mostrando o percurso histórico, abordando os impactos e desafios possibilitados através do regime de colaboração entre os entes federados. A discussão que sustenta o financiamento da educação brasileira se baseia no prisma da organização da gestão no modelo gerencial, no qual o poder central propõe a descentralização das políticas públicas com a proposta da democracia na administração pública. Nessa concepção

o PAR é apresentado como um plano que propõe no seu arcabouço o financiamento da educação dos entes federados, onde o governo central propõe aos entes um modelo de planejamento no qual cada um estará ajustando a sua realidade local, baseando-se nas necessidades para a efetivação de uma melhor educação.

O quarto capítulo discorreu sobre o contexto local, evidenciando a partir da realidade do município verificar os desafios e possibilidades na execução das ações financiadas na dimensão da infraestrutura e recursos pedagógicos através do PAR. Descreve-se o lócus da pesquisa, os atores locais envolvidos no processo de concepção, elaboração, monitoramento e execução das ações do PAR, através das análises dos dados apresentados no estudo de acordo com a metodologia utilizada no campo de pesquisa.

Na sequência do trabalho foram expostas as considerações que obtivemos com o estudo dessa temática, com a pretensão de não esgotar o tema e de posteriormente procurar se fundamentar através do debate teórico e empírico, com vistas a suprir as necessidades dos limites encontrados no decorrer da pesquisa.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

O federalismo vem se moldando ao longo da história, devido às mudanças nos padrões políticos e territoriais. Partimos do pressuposto de compreender de forma significativa esse percurso histórico e conceitual do federalismo no Brasil com vista a entender o encadeamento da relação do poder central com os entes federados, sendo a Federação muita das vezes compreendida apenas como a forma de divisão territorial. Federação provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união. Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. É um tipo de regime em que os poderes de governo são repartidos entre instancias governamentais (CURY, 2010).

Ao fazer referência ao termo federalismo reconhecemos a existência de dois ou mais entes federados, em uma unidade, tendo como base a diversidade. Ainda segundo o auto a república federativa adota um tipo de Estado em que há um tipo de autogoverno (concentração) e um governo compartilhado (difusão). Desse modo, pode-se inferir que existe um pólo central de poder e, ao mesmo tempo esse pólo se divide pela autonomia de seus membros que possuem competências próprias.

A discussão dos clássicos sobre a relação entre federação, poder local e educação permite situar o debate entre centralização e descentralização mais remotamente do que vem sendo feito pelos estudos atuais (ARAÚJO, 2005).

O Federalismo é um tema que nas últimas décadas vem sendo introduzido no campo da pesquisa brasileira, tornando-se objeto de estudos e discussões nos diversos aspectos que examinam a relação entre o governo central e os entes federados mais especificamente na área da educação, ganhando maior destaque a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 reafirma a importância do princípio federativo em toda sua extensão. O art. 34 afirma a força do princípio federativo e da autonomia distrital e estabelece que a União intervém nos Estados ou no Distrito Federal só para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; e prestação de contas da administração pública, direta e indireta. O art. 35,

que trata da possibilidade de intervenção dos Estados em seus municípios, afirma que esta somente ocorrerá mediante a inobservância dos princípios constitucionais.

A Federação para o jurista Bonavides (2006) advém de um pacto que implica a igualdade de participação de autonomias de seus membros e a mesma possibilidade de participação para construção da vontade política do Estado Federal. Isso implica a não centralização do poder que se encontra estabelecido no Art. 1º da Constituição Federal no qual rege que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988).

Para Araújo (2013) a Constituição Federal de 1988 pretendeu romper com a lógica do movimento pendular entre centralização e descentralização, onde associou um dos padrões de organização federativa e formalizou uma notória especialidade em relação às demais federações do mundo, incluindo o município como um terceiro ente político-territorial no seu pacto. Dessa forma o Federalismo deve ser concebido como um modelo de organização política e administrativa onde não há centralização do poder, os entes são interdependentes, mas interligados.

Nessa dinâmica o propósito principal é a distribuição de poder, recursos e incumbências do poder central para os estados e municípios. Porém não se pode negar ainda a centralidade do Governo Federal nas decisões relacionadas às políticas públicas que serão executadas pelos entes federados.

Na tese “*O plano de ações articuladas e as regras do jogo federativo: análise sobre a interdependência entre os entes federados*”, Cavalcanti (2016) revela a importância de se compreender a dinâmica de compartilhamento do poder nas transformações do federalismo brasileiro, existentes na interdependência entre os entes federados. Objetiva analisar o PAR no contexto do federalismo no modelo cooperativo com foco nas categorias que fundamentam a busca da unidade na diversidade: descentralização, autonomia e cooperação, bem como na análise da coordenação federativa do MEC. A autora evidencia:

Para que seja possível avançar na proposição de políticas como expressão de política de Estado, em sua concepção federativa em que não minimize o papel dos entes federados, mas preserve a autonomia, defende-se a necessidade de revisar os limites aqui destacados, pois essas ações implicam na reorganização da gestão educacional (CAVALCANTI, 2016, p. 290).

Nessa perspectiva é preciso na organização e na materialização do regime de colaboração, que levem em consideração as heterogeneidades brasileiras, evidenciando as fronteiras existentes no processo de compartilhamento das decisões e na definição das responsabilidades entre os entes, visando à implementação das políticas educacionais sugeridas para a gestão e colaboração.

Luís Diogo Leite Sanches (2016), em sua dissertação “*Desafios do federalismo educacional brasileiro para a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação*” investiga se a normatização do Sistema Nacional de Educação (SNE) conforme determinado pela lei instituidora do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e pela atual redação do artigo 214, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), poderá contribuir para a institucionalização de um regime de colaboração e cooperação federativa, sem violar a autonomia constitucional dos entes federados. Verifica-se como a descentralização político-administrativa em matéria educacional acarretou a necessidade de se instituir políticas capazes de articular e coordenar a educação nacional

Sanches (2016), no seu estudo propôs pesquisar uma possível concepção técnica amparada pela Constituição sobre a divisão das competências dos entes federados. O autor faz uma distinção entre o regime de cooperação federativa e o regime de coordenação federativa. Na cooperação federativa mostra que não se tem finalidade de promover a centralidade das ações nem a hierarquia entre os entes federados, as decisões são tomadas na coletividade respeitando suas particularidades. Já na coordenação federativa, os entes podem tomar suas decisões separadamente, levando em consideração os interesses locais, não ficando à espera de políticas públicas enviadas apenas pelo governo.

Visto isso, foram apontadas diversas críticas ao federalismo brasileiro, entre as quais se destacou o fato de não haver, até o presente momento, a criação de leis complementares regulamentadoras de normas para a cooperação entre os entes federados, previstas no parágrafo único, do artigo 23, da Constituição. Verifica-se que o texto constitucional permanece lacunoso, no que tange à previsão de competências comuns relacionadas ao planejamento, que são definidas, na Constituição, apenas como prerrogativa da União (SANCHES, 2016).

Corroborando com o pensamento dos autores que abordam o federalismo, ressalto a importância de considerar que desafios prevalecem na efetivação do pacto

federativo. Diversos fatores dificultam à efetivação desse processo, entre eles podemos destacar a falta de maior articulação entre os entes federados para o cumprimento das regras autônomas e compartilhadas e a equalização fiscal. Sabe-se que a distribuição de competências para realização das políticas públicas na educação é marcada pela desigualdade de condições econômicas de cada ente federado, resultando nas diferentes formas de efetivação na sua oferta, marcado pela falta da equalização fiscal<sup>6</sup> pontuado pelas diferenças nos repasses financeiros, dificultando o cumprimento das responsabilidades financeiras dos entes federados e da efetivação nas ações.

Em se tratando dessa repartição de competências a dissertação “*O direito à educação no constitucionalismo brasileiro: o tratamento do direito à educação no sistema de repartição de competência acolhido pela federação brasileira*” da Talita Seiscento Baptista (2014) destaca:

O nosso federalismo que é atípico ao incluir os municípios, repercute na forma da repartição de competências do nosso sistema educacional e no financiamento das diversas etapas da educação escolar, sendo uma das principais características do federalismo. (BAPTISTA, 2014, p. 02)

Numa retrospectiva histórica Baptista (2014), delinea o federalismo da sua origem até a Constituição de 1988 e apresenta questões que tange nas estruturas governamentais de cada período da história brasileira.

Seu estudo explica a diferença entre o modelo de federalismo dual representado pela divisão estanque das competências a União e os entes federados e modelo de federalismo cooperativo caracterizado pela ligação da União com os entes federados na perspectiva de serem parceiros na definição das políticas públicas, com competências concorrentes cumulativas entre a União e os entes federados.

Toda essa transformação na estrutura governamental nos remete a questionamentos referentes principalmente as intenções de cada governo e coloca em pauta os dilemas de cada época em torno do processo de descentralização e da

---

<sup>6</sup> A equalização fiscal é compreendida como um sistema que busca reduzir as diferenças com respeito à capacidade de cada ente da federação de cumprir com suas responsabilidades financeiras, tendo por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do país. Tal sistema já é aplicado, com fórmulas mais ou menos complexas, em países como o Canadá, Alemanha e Austrália. Revista Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28437>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

centralização do poder, refletindo sobre avanços e retrocessos que aconteceram no Brasil. Tais mudanças afetaram diretamente a administração da política educacional por muitas vezes não existir clareza na relação de poder dos envolvidos nesse processo. O governo aparecendo muitas das vezes como detentor e os entes federados como receptores das propostas centralizadoras.

É importante destacar que nem todas as propostas planejadas e implementadas especificamente no campo da educação, atingem o propósito da descentralização do poder, deixando o governo com o forte controle das ações. Muitas vezes deixa um pequeno espaço para o poder local exercer sua autonomia mencionada na legislação, reduzindo assim a participação na implementação das políticas públicas.

Porém vale ressaltar que os arranjos constitucionais contribuíram para uma conotação pautada na intenção da divisão das responsabilidades e competências, em regime de colaboração entre União e os entes federados, criando uma perspectiva de descentralização do poder.

Numa perspectiva de compreender as relações entre os entes federados e suas competências financeiras no contexto educacional, nosso estudo nesse tópico trata-se de analisar os aspectos e a trajetória que fundamentam o federalismo brasileiro com um olhar direcionado a uma nova estrutura institucional cooperativa e o financiamento da educação pública. Nesse cenário o questionamento que nos inquieta nessa parte do estudo é relacionado ao movimento de centralização e descentralização do poder central com os entes federativos no ambiente educacional ao longo dos tempos.

## **2.1 O Federalismo no Brasil: Do Império à República**

Para melhor entendimento do federalismo no contexto atual é necessário traçar sua trajetória. O federalismo enquanto instituição vem se moldando ao longo da história, devido às mudanças nos padrões políticos e territoriais. Portanto, partimos do pressuposto de compreender de forma significativa esse percurso histórico e conceitual do federalismo no Brasil com vista a entender o encadeamento da relação do poder central com os entes federados. Iniciamos uma observação retrospectiva mostrando que o Estado federal surgiu em 1789 com a Constituição dos Estados

Unidos da América e de forma abreviada traçamos o caminho até os dias atuais (MARTINS, 2011)

De acordo com Martins (2011), embora no Brasil fosse intenso o debate sobre o federalismo desde a independência, a Federação como forma de Estado somente foi adotada simultaneamente à proclamação da República em 1889 e inserida no sistema constitucional a partir da primeira Constituição republicana de 1891. O autor ainda acrescenta que apesar de se inspirar na constituição americana, a federação brasileira diverge do modelo americano principalmente em relação à forma que foram constituídas. A federação americana foi constituída por agregação, num sentido de centralização, enquanto na brasileira foi por desagregação, no sentido de descentralização constituída com base num Estado unitário que se tornou federativo.

O Federalismo no Brasil atravessa diferentes períodos da história brasileira marcado por avanços e recuos. Os textos literários costumam discorrer sobre o tema ressaltando a atuação de atores envolvidos nesse processo de forma significativa. É importante mencionar que desde a Constituinte de 1823 o federalismo é colocado em pauta na agenda nacional, ou seja, desde o período imperial, permeado por conflitos entre liberais e conservadores dessa época.

Conforme destaca Dohlnikoff (2005), o federalismo nessa época era defendido pelos liberais como um projeto que combinasse a autonomia provincial e a participação das elites provinciais no poder central. Dessa forma estabelecia o governo do Império do Brasil, como uma “Monarquia Federativa” e que as rendas seriam divididas em nacionais e provinciais.

Mediante disputas e conflitos o cenário de reforma e de maior compromisso entre liberais e conservadores para o desenvolvimento federativo veio representado através da aprovação do Ato Adicional de 1834, através da Lei nº 16/1834, instituindo as assembleias provinciais. No artigo 10, dispõe que as províncias adquiriram competência para legislar sobre a educação, fixação e fiscalização das despesas e arrecadação de impostos, desde que não prejudicassem os impostos do governo central. Sendo introduzida a discriminação das rendas e divisão dos poderes tributários.

Na busca de uma moldura teórica capaz de traduzir a importância desse momento no campo educacional, observa-se que estudiosos teceram duras críticas ao Ato Adicional. Para Azevedo (1976), o Ato suprimia de um só golpe todas as

possibilidades de estabelecer a unidade orgânica do sistema em formação. Segundo Martins (2011), os educadores e juristas dos séculos XIX e XX mostram o Ato como responsável pela descentralização dos encargos educacionais para os estados sem recursos e pelo descompromisso do poder central com o financiamento da educação.

Apresentando uma visão contrária a esse pensamento, o estudioso contemporâneo Saviani (2006) conclui que não se pode atribuir ao Ato Adicional a responsabilidade pela não realização das aspirações educacionais no século XIX. Muitos outros fatores contribuíram para a não efetivação dos ideais na educação.

Conforme vimos, muitas foram às discussões e concepções relacionadas ao Ato Adicional. Podemos acrescentar que foi uma preparação para o exercício da autonomia, porém não se concretizou provavelmente pelas interpretações concedidas. Observa-se que nesse cenário o poder central não repassava as províncias os recursos financeiros para a educação, continuando com as principais fontes de receitas. A educação básica passou a ser competência das províncias, sem o apoio necessário do poder central, não havendo a ideia de cooperação.

Do período regencial até a proclamação da república, muitos debates foram travados entre centralizadores e federalistas defendendo ou criticando o Ato Adicional e destacando as responsabilidades e atribuições do governo central e dos federados em relação ao financiamento da educação brasileira.

Contraopondo-se ao modelo imperial em 1889 teve início a era republicana no Brasil, com a proclamação da República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, onde estabelece na emenda do Decreto 1 de 15 novembro de 1889 em seu artigo 1º fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República Federativa. Nesse cenário, surgem ideias para o financiamento da educação.

De acordo com Martins (2011), nesse período cresceu a demanda por recursos para a educação, com base em mais colaboração por parte do poder central, surgindo às primeiras ações na direção da criação de fundos e de adoção de patamar mínimo de gastos para financiar a educação.

Conforme nos mostra a história o período republicano no Brasil pode ser dividido em cinco fases: República Velha, Era Vargas, República Populista, Ditadura Militar e Nova República. O federalismo percorreu ciclos de avanços e recuos em cada

um desses períodos relacionados ao poder central, acompanhando os ideais de cada governo.

Para desenhar essa trajetória a partir do período republicano Martins (2011), apresenta em cada fase aspectos relacionados ao federalismo. Na República Velha merece destaque a Constituição de 1891, cuja descentralização fiscal convive com instrumentos de centralização política, com as intervenções federais e decretação de estado de sítio. Ainda nesse período houve a reforma constitucional de 1926 com caráter centralizador, pois aumentava as hipóteses de intervenção federal. Na Era Vargas, a Constituição de 1934 apresentou segundo o autor uma tendência à centralização, onde a vinculação de recursos e previsão de fundos era previstas de forma dissociadas. Com a Carta outorgada de 1937 essa centralização só fez se aprofundar.

Dando continuidade ao estudo de Martins (2011), na República Populista, no qual ele denomina de Intervalo democrático a Constituição de 1946 prevê a vinculação de recursos e a criação de fundos para a educação, mas ainda de forma dissociada. Visto como positivo, foram transferidos vários impostos estaduais para os municípios. O federalismo voltou a se posicionar na direção da descentralização.

Em 1967 com o Regime Militar a centralização surge com a Carta de 1967 instituindo o salário-educação e a Emenda de 1969, supressão da vinculação na Constituição com a previsão, em legislação ordinária, de vinculação apenas na esfera municipal. Na dimensão política, a centralização do poder foi marca do período do Regime Militar. O federalismo deu lugar a um Estado “quase unitário” (Almeida, 1995, p.88).

Analisando esse cenário Araújo (2013), afirma que:

Ao mesmo tempo em que o Estado tinha um perfil intervencionista para determinados setores da economia utilizando instrumentos centralizadores, para os setores de prestação de contas para as classes populares partia de uma lógica descentralizadora, com transferência de responsabilidades para estados e municípios, sem a correspondente transferência de recursos. (ARAÚJO, 2013).

Conforme vimos, o período ditatorial mesmo com a tentativa de João Calmon em resgatar o dispositivo da Constituição de 1946 em relação aos recursos financeiros a serem destinados à educação foi em vão, continuando a mesma dinâmica de

transferência financeira. Em meio a todas essas discussões em 1983 foi aprovada e aplicada em 1985 a Emenda de Calmon que retomava a questão da vinculação dos recursos para a educação, conforme as Cartas de 1934 e 1946, sendo necessária uma Lei regulamentadora para definição dos gastos desses recursos. Além da abertura política, com o fim do período autoritário militar nos meados dos anos 1980 o Brasil inicia o período denominado de Nova República marcado por mudanças e transformações no contexto educacional. Trazendo como proposta o aumento da participação de Estados e Municípios, foi reestruturado o debate sobre o federalismo fiscal concretizado através da configuração assumida pela Constituição Federal de 1988.

O avanço a partir dessas discussões resultou na Constituição de 1988, onde o município foi transformado em ente federativo, apresentando um federalismo cooperativo, instaurando competências a cada instância, amparado no Artigo 1º da CF que diz: “A República Federativa do Brasil é formada pela união indissociável dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil 1988).

Na visão de Martins (2011) a CF de 1988, trouxe no bojo a descentralização de recursos fiscais para os estados e, sobretudo para os municípios, sendo um processo que envolve distribuição de poder, recursos e responsabilidades. No que diz respeito à educação, a CF, dispôs em seu artigo 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração. Fica claro com essa proposta um federalismo fundamentado na cooperação, porém deixa dúvidas em relação às competências e responsabilidades de cada envolvido.

Cury (2000) ressalta que, a partir da Carta de 1988, abandonou-se um modelo de federalismo hierárquico e dualista e substituído por uma nova institucional cooperativa fundada na colaboração recíproca.

Com a promulgação da Lei 9.394/96 ficaram mais específicas essas atribuições das unidades federadas como também da cooperação técnica e financeira. Nesse mesmo período foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional de Nº 53 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com a nova regra de complementação da

União, de mínimo de 10% dos fundos, abrangendo a educação básica, com distribuição de cotas estadual e municipal de forma proporcional às matrículas. O FUNDEB está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

Na visão de Martins (2011), a observação dessa construção histórica entre o poder central e os entes federados não tiveram uma evolução contínua e linear ao longo da história, mas foram permeadas por momentos de maior ou menor centralização, compreendida como concentração de poder político e financeiro no governo central ou de maior ou menor distensão em relação aos estados e municípios.

Nesse contexto, na tentativa de estabelecer um pacto federativo, a implementação de leis, decretos e emendas constitucionais repercutiram de maneira a contribuir para a organização dos recursos vinculados a educação.

Todavia, vale ressaltar a importância do federalismo, onde se busca estabelecer competências comuns aos entes através da Constituição, viabilizar a elaboração de tarefas e corresponsabilizar cada ente federado pela execução das políticas planejadas.

É preciso considerar que desafios prevalecem na efetivação do pacto federativo, devido à falta de maior articulação entre os entes federados para o cumprimento das regras autônomas e compartilhadas. A distribuição de competências para realização das políticas públicas na educação é marcada pela desigualdade de condições econômicas de cada ente federado, resultando nas diferentes formas de efetivação na sua oferta.

É válido destacar, a dificuldade no Brasil de realização efetiva de colaboração de competências:

No circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca. O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, mais de 5.600 municípios e o Distrito Federal (CURY, 2010, P. 160)

Vemos que esse regime de colaboração precisa ser efetivado por meios de políticas a partir do pacto federativo, para isso precisa de um planejamento, ou seja, necessita de um plano nacional de educação e de uma ferramenta de cooperação federativa.

Verificamos que o federalismo brasileiro emerge de um longo processo histórico e nos dias atuais é apresentado como um federalismo cooperativo que para haver a sua materialização é necessário o de regime de colaboração.

É de fundamental importância que os elaboradores das políticas públicas de educação e dos estudiosos da temática compreendam o federalismo e suas dimensões.

## **2.2 O Regime de Colaboração entre os Entes Federados**

Na Constituição Federal de 1988, no artigo 30, ficam claras as competências dos municípios, dentre as quais se destacam: legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. Já no seu parágrafo único do artigo 211 especifica uma atribuição relevante da União, em termos de vencer as assimetrias regionais: sendo a de atuar junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios para prestar assistência técnica e financeira, com a finalidade de desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei Nº. 9.394/96, no artigo 10º especifica elementos do regime de colaboração entre Estado e Município, alertando para a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis, em cada uma destas esferas do Poder Público.

Na Emenda Constitucional 14/1996, que imprimiu nova forma de redistribuição de recursos no art. 211 acrescenta que a União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Abruccio (2010) observa que: A nomenclatura regime de colaboração só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas. Tanto a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases e a Emenda Constitucional acenam em termos para o regime de

colaboração. Esse quadro legal indica as responsabilidades e incumbências de cada instância com autoridades legítimas. Todavia segundo Werle (2013) esse regime de colaboração, até hoje, nunca foi regulamentado claramente.

Sabe-se que o regime de colaboração provoca a cooperação nas diferentes dimensões, entre o Estado e cada ente federado, mas na visão de Werle (2006), revela não ser possível afirmar que o regime de colaboração vem sendo composto historicamente como cooperação e exercício autônomo e articulado entre as instâncias do Estado responsáveis pela educação, uma vez que muitos dados indicam o movimento inverso, que lhe recusa a autonomia e a participação. Sobretudo, é preciso considerar para que exista autonomia dos entes federados é necessária uma equalização fiscal.

No regime de colaboração a gestão estabelecida entre os entes federados deve ser pautada na forma cooperativa e colaborativa baseado em regulamentação que estabeleça as atribuições, permita a repartição das responsabilidades de cada ente federado e defina as formas que serão compartilhadas, permitindo uma relação de interdependência entre os entes federados.

Na visão de França (2014), o pacto federativo requer conhecimentos de aspectos positivos e das contradições existentes na organização federativa do Brasil, em face o regime de colaboração que contemple as diferenças regionais, as quais são indispensáveis a uma educação inclusiva e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros.

Dessa forma, o regime de colaboração materializa-se no âmbito educacional na forma de ações complementares, suplementares, supletivas, seguindo o princípio da subsidiariedade, o que nos leva a ponderar que aí estaria contemplado o sentido de regime de colaboração.

Para o estabelecimento de um real sistema federativo, não se trata apenas de definição, mas, também, da própria forma que o Estado tem assumido após a reforma nos anos 1990, em que delega às instâncias regionais, em matéria de educação, poderes restritos à gerência das verbas e da estrutura, ao deixar de compartilhar o poder decisório (PEREIRA, 1997 *apud* SOUSA, 2016).

O novo cenário educacional, constituído na década de 1990, conseguiu sustentar-se por intermédio de estratégias políticas diversas, dentre as quais a ressignificação de conceitos acadêmicos como o de descentralização, que representa

a possibilidade de deslocamento do poder da esfera central do estado para a dimensão local, acompanhada dos recursos públicos necessários para a realização integral do trabalho educativo. Entretanto, o conceito de descentralização foi ressignificado, mantendo-se apenas a preocupação com a dimensão financeira (ARRETCHE, 1996, SHIROMA, 2000, *apud* SILVA, 2017).

Nessa perspectiva o Estado busca um forte controle sobre os entes, atuando como regulador e avaliador das políticas públicas ao difundir estratégias de planejamento no âmbito educacional, assumindo o protagonismo principalmente no processo de financiamento da educação.

Contrapondo-se a abordagem do modelo de federalismo dual, o modelo de federalismo cooperativo alcança importante espaço mais especificamente na Constituição de 1988, onde previu a atribuição de cada ente federado na distribuição de competências.

A repartição de competências segundo Horta (1996) constitui uma categoria basilar para o estudo do financiamento da educação, podendo configurar uma Federação mais ou menos centralizada, caracterizando um dos três tipos de federalismo: o centrípeto onde concentra na União a maior soma de poderes e competências; o centrífugo que consagra a descentralização, reduzindo os poderes centrais e ampliando os estaduais e o de equilíbrio que procede de uma dosagem balanceada das competências de modo que se instaure o equilíbrio e se garanta a igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado federal.

Para Zimmermann (2005) em relação à execução das competências entre as esferas federativas o federalismo é dual, quando a atuação se dá de forma separada e independente e as competências são exclusivas e excludentes. Esse modelo é rígido no tocante aos poderes da União e os reservados aos entes federados. Já o federalismo cooperativo, se caracteriza por formas mais conjuntas entre as instâncias de governo. O federalismo cooperativo tem como principal característica a não centralização do poder como forma de viabilizar a implementação das políticas públicas, onde as competências não são partilhadas, mas compartilhadas.

No contexto brasileiro, as bases do federalismo cooperativo são estabelecidas na Constituição Federal de 1988, mais precisamente por meio de seu art. 23, segundo o qual, leis complementares devem estipular a forma de colaboração no desenvolvimento entre as políticas públicas, bem como o art. 241 que autoriza a

realização de convênios e consórcios para a realização de serviços públicos. (BRASIL, 1988).

Dourado (2013) aborda a questão de como avançar para um federalismo cooperativo, no qual a coordenação federativa não signifique a centralização da União, em detrimento da autonomia dos demais entes federados. Sendo considerado o grande desafio do Estado Brasileiro.

O autor esclarece ser necessária a efetivação do federalismo cooperativo instituído sob a possibilidade de haver de fato uma descentralização em todos os aspectos, de maneira que mesmo o governo central coordenando esse processo, não o torne detentor de todo o poder de decisões, proporcionando aos entes federados menor autonomia na tomada de decisões.

O PAR materializa essa proposta de estabelecer os parâmetros do processo de descentralização e fortalecimento do regime de colaboração entre a União e os entes federados. Efetivamente para haver formulação desse instrumento nessa perspectiva de fortalecer as relações de colaboração é necessário um amplo debate na sua construção, onde apresenta além da normatização, delineamentos que consolidem as relações intergovernamentais.

### **2.3 Planejamento Educacional no Brasil: Campo de Disputas**

A proposta é discorrer sobre a forma que o planejamento da educação foi se moldando no país, iniciando em 1930 com o Movimento Pioneiros da Educação Nova até o período de criação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em 2007.

Padilha (2001, p. 30) apresenta o conceito de planejamento como um processo de busca de equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objetivos, visando ao melhor funcionamento de empresas, instituições, setores de trabalho, organizações grupais e outras atividades humanas. Dessa forma o ato de planejar é sempre processo de reflexão, de tomada de decisão sobre a ação; processo de previsão de necessidades e racionalização de emprego de meios [materiais] e recursos [humanos] disponíveis, visando à concretização de objetivos, em prazos determinados e etapas definidas, a partir dos resultados das avaliações.

Nessa dinâmica, o enfoque apresentado será relacionado ao planejamento no âmbito da normatização, visualizando o contexto em que esses planos se constituíram. É importante que seja levado em consideração o contexto e o entendimento da relação existente entre o Estado e a sociedade civil no processo de elaboração, na efetivação e cumprimento das políticas públicas voltadas para o planejamento da educação.

Vieira (2008) enfatiza que o Brasil tem uma forte tradição em produzir leis, e o campo da educação é um exemplo fecundo do muito que se acumulou nessa matéria

O planejamento educacional é uma temática que merece destaque pela sua vasta produção no campo educacional, presente nas discussões, na elaboração das leis. Dessa forma, em cada período histórico no Brasil a educação se destaca na legislação, de acordo com o contexto social e as proposições de cada governo, mas com foco na proposta central da garantia do direito à educação para todos.

Na expectativa de compreender a questão sobre o planejamento educacional, o tópico propõe uma reflexão acerca dos aspectos relacionados ao percurso histórico e os elementos que caracterizam cada período da política educacional. Essa análise retrospectiva tende a propiciar o entendimento das relações entre o Estado e a sociedade civil, no processo de elaboração, implementação e execução dos planos na área da educação. Sobre esse aspecto Vieira (2014) nos esclarece que:

Em diferentes contextos históricos, os planos elaborados com a participação da sociedade civil representam um momento do processo mais amplo do planejamento, mais especificamente aquele que diz respeito ao “contexto de influência”. (VIEIRA, 2014, p. XX).

Esse Contexto de Influência mencionado, para Stephen Ball (2002) é onde se inicia as políticas públicas e são construídos os discursos. Segundo o autor é nesse contexto que acontece as disputas dos grupos de interesse para influenciar na definição das finalidades sociais da política da educação. Assim, os conceitos recebem legitimidade, constituindo um discurso de base para a política. É importante ressaltar que atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo.

Isto posto, na elaboração de um plano a participação da sociedade civil é de fundamental importância na definição das metas a serem alcançadas, sem deixar de

levar em consideração o contexto no qual está inserido, por revelar a realidade e as necessidades locais. Nessa direção significa dizer que deve ser constatada e existência de um determinado problema, para buscar alternativas de solucioná-lo. Na tentativa de resolver o problema não basta apenas se ter a consciência de sua existência, é necessário que a sociedade se pronuncie através de movimentos, cobrando dos governantes reformas e implementação de políticas públicas que possam minimizar essas barreiras. Em resposta, surgem os planos educacionais no Brasil que devem ser compostos com o ideal de cada período de sua elaboração, refletindo na sua proposta não apenas a visão do Estado, mais sim da sociedade civil.

Para atender as reivindicações dos movimentos sociais na busca da garantia dos direitos ao atendimento à educação, como antes mencionado, um grupo de educadores lança um manifesto conhecido como Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, delineando a reformulação da política educacional.

Para Azanha (1998, p. 176) esse movimento é a mais nítida e expressiva “tomada de consciência da educação como um problema nacional, podendo ser considerado a primeira tentativa de elaboração de um plano de educação para o país”. Esse movimento vem reforçar a necessidade da sociedade civil se organizar em torno de ideais que apontem para a concretização de propostas visando atender as deficiências, indicando caminhos para resolução dos problemas no âmbito da educação e tomando decisões coletivamente.

Na visão de Saviani (1998), com essa primeira tentativa dos escolanovistas, a racionalidade científica<sup>7</sup> foi introduzida na educação. Esse Manifesto, após diagnosticar o estado da educação pública no Brasil, afirma que todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. (MANIFESTO, 1984, p. 407). O Movimento expressa as diretrizes fundamentais e culmina com a formulação de um "plano de reconstrução educacional".

Nesse cenário de luta pela educação obrigatória, laica e gratuita defendida pelo movimento, é elaborada a Constituição Brasileira de 1934, que no artigo 150, estabelecia como competência da União "fixar o plano nacional de educação,

---

<sup>7</sup> A racionalidade científica apresenta os conceitos e as teorias como uma construção elaborada pela razão. Segundo Gabriel Pereira. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/82735813/A-racionalidade-cientifica-e-a-questao-daobjectividade-RESUMO>. Acesso em: 13 de Julho de 2017.

compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país". A mesma Carta Magna previu ainda, no artigo 152, um Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja principal função seria a elaboração do Plano Nacional de Educação.

Na análise de Cury (2013 p. 25) para que o direito à educação fosse devidamente ofertado e assegurado, era necessária uma proteção jurídica e essa se explicitou na Constituição de 1934, com o estabelecimento do Plano Nacional de Educação.

No entanto o plano não foi implementado em virtude do golpe militar de 1937, que manteve Vargas no poder até 1945. Com o regime de exceção instituído por Getúlio Vargas (1937-1945), o planejamento governamental seguiu o viés centralizador onde espelhava a ideia de fortalecer o protagonismo do Estado na área produtiva. Na contramão da proposta dos pioneiros, criou-se uma educação diferenciada para elite, para a mulher e outra, de base profissional. "O plano não foi aprovado devido a reações da sociedade" (FONSECA, p. 87. 2013).

Em 1945, no período Estado Novo os educadores realizam o XI Congresso Brasileiro da Educação, com o "objetivo de discutir o planejamento da educação nacional em todos os graus, segundo diretrizes e em bases democráticas" (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO 1945, p.33).

No texto Caminhar da Educação Brasileira: muitos planos, pouco planejamento Bordignon (2014 p. 29), apresenta a trajetória do planejamento educacional a partir dos anos de 1960 até o final do século XX sintetizada no quadro a seguir:

**Quadro 1 – A Trajetória do Planejamento Educacional no Brasil**

<b>Ano</b>	<b>Acontecimentos</b>
1961	Jânio Quadros cria a Comissão Nacional de Planejamento - Decreto n. 51.152, de 5 de agosto de 1961.
1961	João Goulart altera o Decreto de Jânio e cria órgãos setoriais de planejamento – Decreto do Conselho de Ministros n. 154 de 17 de novembro de 1961.
1961	O Congresso aprova a Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, vincula 12% das receitas de impostos da União e 20% dos estados e do distrito federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e cria os Fundos Nacionais de Ensino Primário, Ensino Secundário e

	Ensino Superior. A proposta do Plano Nacional de Educação foi rejeitada.
1962	É criada a Comissão de Planejamento da Educação (COPLED) – Decreto do Conselho de Ministros n. 1.230, de 22 de junho de 1962, destinada a planejar as atividades educacionais no país.
1963-1964	É proposta a elaboração do Plano Trienal de Educação, chamado de pré-investimento para o aperfeiçoamento do fator humano.
1967	A Constituição de 1967 voltou a atribuir a União à competência para elaborar planos nacionais de educação e saúde.
1970	O Conselho Federal de Educação perdeu a atribuição de planejamento
1972-1974	É elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimentos (PND) e I Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), constituído por dez programas e 21 projetos.
1975-1979	II PND e II PSEC apresentava um elenco de ações estratégias por setores.
1980-1985	III PND e III PSEC definia as linhas prioritárias e as estratégias nacionais e regionais de ação por etapa e nível escolar.
1986-1989	I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República integrava todo o planejamento, não adotando os planos setoriais. Para área da educação definiu oito programas.

**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir do texto “Caminhar da Educação Brasileira: muitos planos, pouco planejamento” (BORDIGNON, 2014).

Conforme consta os Planos SECS eram elaborados pela Coordenadoria de Educação e Cultura do Instituto de Planejamento (IPLAN), e serviam para defender e justificar a distribuição dos recursos orçamentários, disputados entre as equipes das diferentes áreas do governo. Nessa ótica o planejamento era considerado à época sinônimo de orçamento.

Observa-se que na maior parte dessa trajetória o planejamento educacional não foi elaborado com a participação social, e o Estado aparece como protagonista nesse cenário de proposições das políticas públicas nacionais, com caráter centralizador.

Com a redemocratização, a partir e meados dos anos 1980, os movimentos de educadores ganharam fóruns nacionais, e não foram poucas as manifestações no sentido da necessidade da retomada da ideia de um Plano Nacional de Educação. O clima mostrou-se propício, pois, a novas convocações da/à sociedade. (VIEIRA, 2014).

Nesse sentido a participação social foi norteadada na Constituição Federal de 1988 apontando como uma forte aliada na proposição da efetivação desse direito no cenário das políticas públicas no campo educacional. A Carta Magna se apresenta segundo Ferreira (2013 p. 71) como um marco formal que consagrou o princípio de participação da sociedade civil, dando início ao processo de democratização da sociedade e de criação de espaços públicos. A organização estatal brasileira sofreu forte impulso descentralizador, sendo transferidas responsabilidades inéditas aos municípios, quanto à formulação e à implementação de políticas públicas.

A CF/88 no Art. 205 estabelece que a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. No que se refere aos preceitos constitucionais que abordam o planejamento educacional destaca-se as disposições do Artigo 124:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Considera-se um avanço na proposição das políticas públicas educacionais com a normatização da Carta Magna, embora que a lei estabelecida não é garantia de cumprimento na íntegra de seus dispositivos. Assim, é papel da sociedade civil e dos educadores acompanharem sua tramitação e efetivação, cobrando dos governantes o cumprimento dos direitos regidos no documento.

Após dois anos, em 1990 o debate sobre a participação dos educadores na elaboração dos planos de educação continua e marca esse período. Em 1990 foi editado o Plano Decenal de Educação para Todos, resultado da discussão

internacional sobre o plano decenal para os nove países mais populosos do terceiro mundo. Porém essa proposta foi abandonada em 1995.

Em 1996 é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394/96 dispendo no Art. 9, que a União deve incumbir-se de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os estados, os municípios. Todavia na prática essa colaboração não foi expandida a sociedade civil, ficando a participação restrita ao Conselho Nacional de Educação e os presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), sendo elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

A partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394/96 o Plano Nacional de Educação (PNE) em 9 de janeiro de 2001 é aprovado, por meio da Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001). Com vigência de dez anos, o PNE apresenta um diagnóstico e estabelece diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e a valorização do magistério e para o financiamento e a gestão da educação. No início do século XXI permeia a indução das políticas públicas educacionais configuradas no modelo de gestão marcadas pelo binômio descentralização/centralização.

#### **2.4 Os Planos na Educação Brasileira: PNE, PDE, PAR**

De acordo com toda trajetória apresentada, observa-se que muitos foram os momentos de discussões e debates instituídos através da realização de Conferências e Fóruns contemplando a participação da sociedade civil e do Estado no planejamento das políticas públicas. O Plano Nacional de Educação de 2001 foi elaborado dentro dessa dinâmica estabelecendo caminhos, mas sabe-se que suas metas e estratégias serão efetivadas mediante o compromisso na promoção da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e principalmente no estabelecimento de mais investimentos para a educação.

Com um olhar mais focado na educação o governo de Luís Inácio Lula da Silva posteriormente propõe como política educacional através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tendo como objetivo maiores investimentos na educação básica, educação profissional e ensino superior. O plano apresenta mais

de 40 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades. O PDE foi oficializado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, instrumentalizado pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), a ser elaborado pelos governos subnacionais, como exigência para recebimento de assistência técnica e financeira do MEC.

Numa visão geral o que se refere ao planejamento das políticas públicas educacionais revela que nos últimos anos, a questão da descentralização se apresenta como proposta voltada fortemente para a transferência de responsabilidades entre os Estado e os entes federados. Essa proposta aparece como uma “falsa autonomia”, sendo ainda a União detentor de todo o poder de negociação, construção e produção de políticas públicas, reforçando essa ideia.

O planejamento consiste no processo de decisões sobre a caminhada rumo ao futuro, os objetivos, os meios e processos para alcançá-los. Planejar é não improvisar, mas decidir com base legal, com conhecimentos da realidade presente, com intencionalidades respaldadas nas aspirações sociais em relação ao futuro desejando e com avaliação dos impactos das alternativas de ação. (BORDIGNON, 2014 p. 33). Nesse sentido, é importante compreender que concepções norteiam o processo de planejamento das metas e estratégias que constituem as diretrizes na elaboração dos planos.

O planejamento da educação no Brasil perpassa pelo processo de transformação ocorrido no âmbito nacional, constituído na política de Estado. No planejamento educacional o desenho do horizonte a alcançar é dado pela concepção de educação adotada, que se fundamenta na concepção de pessoa humana e sociedade, vale dizer, de cidadania. Concepções que fundamentaram as políticas educacionais e orienta a direção a seguir. (BORDIGNON, 2014 p.35).

É importante considerar que o planejamento das políticas sociais no país e a gestão da educação foi marcado ao longo da história, pela lógica da fragmentação e descontinuidade de ações, necessitando a efetivação de controle e acompanhamento mais intensificado.

Nessa conjuntura Fonseca (2013), destaca que um plano governamental deveria ser um instrumento para catalisar as demandas emanadas dos campos

científico e econômico e dos movimentos organizados da sociedade e, ainda para equilibrar as tensões que se produzem no embate entre eles.

É pertinente que se adote um caráter mais democrático de forma que o Estado crie espaço para efetiva inclusão da sociedade no compartilhamento das ideias, propondo a abertura do diálogo com os atores sociais na proposição de políticas públicas para a educação nacional.

## **2.5 O Plano de Ações Articuladas como Proposta de Planejamento**

Com a expectativa de mudança na estrutura da gestão e do planejamento educacional e como estratégia de fortalecer o regime de colaboração entre o poder central e os entes federados, através da ideia da gestão compartilhada como mencionado anteriormente o governo de Luís Inácio Lula da Silva apresenta no ano de 2007 a proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, com a intenção de integrar os programas educacionais e garantir o vínculo entre os diferentes níveis de ensino. (BRASIL, 2007).

Nessa perspectiva, na modalidade de planejamento o PAR constitui como uma ferramenta da política nacional para educação e consiste de um planejamento multidimensional da política de educação para um período de quatro anos. (CAMINI, 2009). O PAR é um plano estratégico que apresenta um caráter plurianual (período de quatro anos) no qual merece destaque a sua temporalidade que o protege da descontinuidade das ações e a destruição da memória do que foi adotado, o que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração.

Bryson e Roering (1987) definem o planejamento estratégico como um esforço disciplinado para tomar decisões e definir ações fundamentais que moldam e orientam o que uma organização é, o que faz e por que faz. O autor afirma que o planejamento estratégico auxilia as organizações do setor público a:

- Pensarem estrategicamente e a desenvolverem estratégias;
- Vislumbrarem direcionamentos;
- Estabelecerem prioridades;
- Dimensionarem as consequências futuras de ações presentes;
- Desenvolverem uma base coerente e defensável para a tomada de decisão;
- Controlarem suas atividades;

- Tomarem decisões em diferentes níveis e funções;
- Otimizarem sua performance;
- Responderem a situações que mudam com o tempo;
- Desenvolverem expertise.

Para melhor definir o que é planejamento estratégico, Bryson (1988) apresenta o que, na visão dele, não é planejamento estratégico.

Considerando esse plano como uma política de colaboração intergovernamental que apresenta características de centralização e descentralização e onde acrescenta critérios no que diz respeito à assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, ressaltamos a relevância na análise das ações dessa política, como estabelecimento de parâmetros para a discussão em torno das possibilidades de avanços existentes no campo educacional.

Nesse direcionamento, o planejamento e implementação dos planos educacionais devem se concretizar favorecendo a construção de uma sociedade efetivamente democrática e equitativa, pautados na cultura de participação, indo além das metas e objetivos elaborados.

Sobre essa temática a pesquisadora Cecília Carolina Simeão de Freitas (2013), da Universidade Federal de Uberlândia, realiza um estudo denominado: “O planejamento no contexto das políticas educacionais no período de 2003 a 2010: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas”, onde reflete sobre os significados e contornos assumidos pelo planejamento no contexto das políticas educacionais, implementadas pelo Governo Federal no período de 2003 a 2011 a partir da análise das diretrizes que orientam a elaboração do PAR. A autora no decorrer da dissertação discute o planejamento como categoria política de gestão pública, como critério de análise para realidades sociais e econômicas que carregam concepções e metas implícitas e explícitas. Aborda com detalhes as diretrizes, orientações, elementos e significados que estruturam o Plano de Ações Articuladas como um dos pilares das políticas de educação básica no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação. Na conclusão do seu trabalho a autora destaca.

A planificação por meio do PAR possui arranjos que aventam a possibilidade de efetivação de um sistema permanente de planejamento, controle e avaliação, uma vez que se propõe como instrumento contínuo que organiza a gestão municipal com o estabelecimento de compromissos de curto, médio e longo prazo, sendo destacado o papel decisório e indutor da União (FREITAS, 2013, p.149).

A pesquisadora reconhece nesse estudo as contradições presentes na sociedade capitalista, à reconfiguração do papel do Estado como influenciador no planejamento apresentado no primeiro decênio do século XXI como alternativa de controle e manutenção de governança, valendo-se da descentralização coordenada para efetivar um processo sistemático de regulação em todo o território brasileiro.

No bojo dessa discussão, a abordagem referente ao planejamento educacional nessa conjuntura, propõe debater sobre a forma que o Estado intervém na elaboração de políticas públicas, revelando o grau de poder na dinâmica do regime de colaboração e se a ideia de democracia está presente através da participação da sociedade civil na sua elaboração, enfatizando a alocação de recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento da educação.

No governo Federal de Luís Inácio Lula da Silva com a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em regime de colaboração com demais entes federados, criado por meio do Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, o Plano de Ações Articuladas – PAR é definido como ferramenta de planejamento de operacionalização e de avaliação das políticas educacionais.

Nesse enfoque segundo Mafassoli e Marchand (2011), o PAR é um plano estratégico que apresenta um caráter plurianual (período de quatro anos) no qual merece destaque a sua temporalidade, pois o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações e a destruição da memória do que foi adotado. A outra característica que chama a atenção é que o PAR é um plano multidimensional que objetiva ajudar a gestão da educação do ente federado nas mais diferentes ações sinalizadas e organizadas em quatro dimensões do PAR: Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos. (BRASIL, 2007).

Para realizar o diagnóstico municipal é formada uma equipe local que é composta por gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais que escolhem entre essas ações pré-definidas, constituídas de 52 indicadores aquelas que estão mais próximas à realidade do município. Esses indicadores são avaliados pela comissão onde atribuem uma pontuação para cada indicador que varia de 1 a 4 pontos. Os indicadores com pontuação 4 e 3 não demandam ações de apoio técnico

ou financeiro do Ministério da Educação, ou seja, com essa pontuação o ente federado está evidenciando que não necessita de apoio para concretizar aquela ação. Dessa forma precede a efetivação do planejamento do PAR, objetivando atingir a qualidade da educação.

Conforme o manual de orientações para o fortalecimento do Comitê Local o PAR é definido como uma estratégia de planejamento da política educacional do município, fundamentada no diagnóstico da educação municipal e com foco no alcance das metas e diretrizes do Compromisso Todos pela Educação. Segundo o poder central através do PAR, os municípios definem as necessidades e prioridades da sua rede e passa a receber do Ministério da Educação, por meio do regime de colaboração, o apoio mediante ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2010, p. 08).

De acordo com o pensamento de Farenzena (2010), esse plano é compreendido como uma política de colaboração intergovernamental; apresentando características de centralização e descentralização. Essa concepção acrescenta critérios no que diz respeito à assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios.

Nessa perspectiva, Valadão e Scaff (2015), ressalta que a metodologia apresentada pelo MEC da descentralização do planejamento por meio do PAR, nos remete ao questionamento no que diz respeito à autonomia do município na elaboração do planejamento e implementação das ações, haja vista que as ações já estão determinadas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) e pré-definidas pelo MEC.

Nessa ótica, compreendemos que o PAR se configura como uma forma de descentralização na qual o poder central transfere ou delega competências de ações para os entes federados, mantendo-se como controlador do poder e transferidor das funções.

Segundo Gentilini (1999), a descentralização do planejamento, com abertura para participação dos governos locais nas decisões, significaria melhores condições de governabilidade com maiores flexibilidades para adaptações e atendimento das necessidades locais.

Salientamos que essa proposta política de planejamento e avaliação educacional se configura estratégias, metas e meios concebidos nos moldes da

proposta de regime de colaboração. Com base na concepção de regime de colaboração e descentralização a ideia da centralidade do PAR configura-se como algo presente na sua formulação e na sua execução, por ser um planejamento centralizado na União, prova disso é que o diagnóstico a ser respondido pelos entes federados já vem pré-estabelecido pelo governo.

O PAR foi concebido como uma ferramenta de gestão para o planejamento da política de educação que os municípios, os estados e o Distrito Federal elaboram para um período de quatro anos. Pelas suas características sistêmicas e estratégicas, o PAR favorece as políticas educacionais e a sua continuidade, inclusive durante as mudanças de gestão, constituindo-se como importante elemento na promoção de políticas de Estado na Educação.

Sendo um instrumento de planejamento plurianual, o primeiro ciclo do PAR abrangeu o período de 2007 a 2010, e o segundo ciclo teve a sua vigência para o período de 2011 a 2014. Na etapa atual, os estados e os municípios serão orientados a fazerem o diagnóstico de suas redes para, com base em dados atualizados, elaborarem os seus Planos de Ações Articuladas com vigência para o período de 2016 a 2019.

Uma característica importante desse novo ciclo do PAR é que ele foi estruturado em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE é o principal ponto de convergência das políticas públicas da educação brasileira para os próximos dez anos. Suas diretrizes, metas e estratégias desenharam um horizonte em direção ao qual os esforços dos entes federativos e da sociedade civil devem ser canalizados, a fim de consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua totalidade.

Para colaborar com esse esforço, o alinhamento do PAR com o PNE acontece em todas as 20 metas e estratégias relacionadas à educação básica.

Nesse novo ciclo o planejamento feito através do diagnóstico continua apresentando as quatro dimensões já conhecidas Gestão Educacional, Formação de Profissionais da Educação, Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Porém cada uma das dimensões que são apresentadas em formato de abas, e não mais como árvore, estão as áreas, e dentro das áreas estão os indicadores. As áreas terão seu preenchimento indicado por uma barra de evolução. Para cada indicador, após a leitura atenta da Descrição do Indicador, o ente

federado deverá indicar qual meta do seu Plano Estadual/Municipal/Distrital de Educação está relacionada a esse indicador. Feita a seleção dos componentes dos indicadores, é obrigatório que o ente federado preencha cada uma das justificativas de forma objetiva e concisa, explicitando claramente o porquê dos componentes selecionados, e inserindo, ainda, qual a real demanda em números absolutos, em porcentagem, quando for o caso, entre outros dados descritivos que permitam ao MEC conhecer as especificidades locais.

Dessa forma, não se tem oportunidade de solicitar recursos para ações que não estejam contempladas nesse diagnóstico, dificultando a execução das ações necessárias para a garantia de uma educação de qualidade de acordo com a realidade local. Há de se reconhecer que mesmo apresentando essas limitações o PAR possibilita e contribui para o planejamento e organização na área da educação dos entes federados.

Não resta dúvida, que um dos pontos de destaque do PAR é o financiamento, configurando-se como argumento maior para a adesão dos entes federados. Dito isso, reconheço que sua adesão se tornou critério base para captar recursos financeiros do MEC e do FNDE.

### 3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O financiamento da educação no Brasil, como área de estudos é analisado pelo prisma onde perpassam questões econômicas, federativas e sociais, refletindo os resultados de políticas econômicas adotadas. Esse financiamento da Educação Básica é que possibilita a implantação das políticas educacionais no Brasil. Sabe-se que a vinculação de recursos para a educação foi historicamente expressa por meio de percentuais de aplicação obrigatória, estabelecidos em Constituições Federais, decretos e leis ao longo da história da educação brasileira (PINTO, 2000).

É importante destacar que essa vinculação nem sempre foi cumprida. Como exemplo podemos lembrar que a Constituição Federal de 1934 vinculava 10% dos impostos da União e 20% dos impostos dos municípios e estados para o financiamento da educação. Mas que na CF de 1937 essa vinculação é retirada, só voltando na CF de 1946. Todavia CF de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969 no período do Regime Militar a vinculação de recursos para a educação volta a ser excluída da União e do Estado, ficando a responsabilidade somente para o município. Com a Constituição Federal de 1988 a vinculação de recursos para educação é reestabelecida fixando 18% para a União e 25% para Estados e Municípios.

Com o avanço do Neoliberalismo nos anos 1990, período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a intervenção de mecanismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, aliada à submissão do governo brasileiro à economia mundial, repercute de maneira decisiva sobre a educação. Nesse contexto em que se pesa a importância da educação enquanto instrumento impulsionador do desenvolvimento econômico do sistema capitalista, o Estado tem se mostrado mínimo quando se trata do financiamento e da destinação de mais recursos para o setor educacional. Percebe-se que ocorre um afastamento gradual do Estado em relação ao financiamento da educação e uma redistribuição da sua responsabilidade com as outras esferas do sistema e com a sociedade.

Todavia, há um reconhecimento de que reformas significativas propiciaram mudanças fundamentais no modelo de transferências e repasses financeiros para a educação. Nesse cenário foi aprovada a Lei 9.424/96 de 24 de dezembro de 1996 que normatizou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Segundo consta no manual de orientação do FUNDEF a maior inovação desse Fundo consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no País, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino. Além disso, a lei do FUNDEF introduz novos critérios de distribuição e utilização dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre o governo estadual e os governos municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. O Fundo foi composto, basicamente, por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos, originários da União. As receitas do Fundo foram constituídas de 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; e
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp

O FUNDEF teve duração de 10 anos e o prazo foi expirado em 2006. No ano seguinte, no governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, é sancionada a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que regulamenta e começa a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com duração prevista de 14 anos.

O capítulo que trata da composição financeira do FUNDEB traz no artigo 3º as fontes de Receita do Fundo:

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar no 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

O FUNDEB, segue a mesma lógica do FUNDEF apresentado conforme a proposta. Sendo composto de 20% dos impostos incluídos no mecanismo atual, e também do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Esses impostos são redistribuídos entre o estado e seus municípios de acordo com o número de matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica pública. Amplia-se, dessa forma, tanto o volume de recursos do fundo quanto o escopo de sua utilização.

De acordo com Pinto (2005) sem dúvida, a fixação de dispositivos legais, comparada a situações anteriores, foi um avanço no financiamento da educação. Entretanto, esses índices são considerados insuficientes para a manutenção de uma educação de qualidade.

Contudo mesmo existindo a legislação, observa-se que nem sempre se cumpre, sendo uma realidade muito comum na maioria dos municípios brasileiros, onde a manutenção e o desenvolvimento do ensino público prejudicado pela insuficiência de recursos para a manutenção da educação. A maioria dos municípios mantém apenas a educação com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

devido os recursos do FUNDEB não serem suficiente nem para o pagamento dos salários dos profissionais da educação.

Na esteira desse debate a tese “O financiamento da educação (1996 - 2012) e o regime de colaboração: a rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte” Edmilson Jovino de Oliveira (2014) analisa o financiamento da educação na rede estadual pública de ensino do Rio Grande do Norte, incluindo os Fundos contábeis – FUNDEF e FUNDEB, período de 1996-2012, tendo como referência o federalismo e o regime de colaboração.

De acordo com a sua explanação observa-se ser necessário um ajuste na concepção e efetivação das questões que dão sustentabilidade ao financiamento atual, adotando procedimentos com vistas a proporcionar a manutenção e oferta da educação de qualidade<sup>8</sup> para todos sem distinção. Para superar esses desafios torna-se fundamental a repactuação federativa na perspectiva de um direcionamento mais justo e equilibrado em relação à transferência financeira da União aos entes subnacionais com menor capacidade de arrecadação própria.

Já o trabalho de Cacilda Rodrigues Cavalcanti (2016), Tensões Federativas no Financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União, investiga a dinâmica federativa que se desenvolveu no campo do financiamento da educação básica após a Constituição Federal de 1988, envolvendo um conjunto de arranjos redistributivos dos recursos vinculados à educação e novas formas de organização da assistência técnica e financeira da União, tendo em vista o alcance do padrão de qualidade e de maior equalização na oferta da educação básica, conforme prescreve a legislação nacional.

A autora apresenta na sua tese evidências empíricas de que o desenho das políticas de assistência técnica e financeira da União que se iniciou em 2004 e foi consolidado com os arranjos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, apresentando um conjunto de mecanismos que possibilitaram maior poder de influência da agenda educacional dos governos subnacionais, com poucos mecanismos de coordenação federativa. Esse modelo resultou em aumento e maior

---

<sup>8</sup> Qualidade segundo o dicionário Houaiss significa a propriedade que determina a essência ou a natureza de um ser ou coisa, a capacidade de atingir o efeito pretendido, estratégia de gestão em que se procura otimizar a produção de resultados na função ou no papel exercido. <https://www.dicio.com.br/qualidade>. Acesso em: 15 de Janeiro de 2018.

redistribuição dos recursos, porém com limites para a promoção da equidade e da qualidade.

Na busca de um maior esforço do estado no que tange o financiamento da educação, a implementação de mecanismos e indutores de ações que contribuam para a melhoria da qualidade da educação aparecem como escape, porém nem sempre são suficientes.

### **3.1 A Construção Histórica do Financiamento da Educação Brasileira**

O marco da setorização no campo da educação foi à fundação em 1824, da Associação Brasileira de Educação (ABE), que reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. Com a primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, foi prevista a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, todavia, como a mesma não era obrigatória, não poderia ser exigido do Estado. Nesse contexto em 1827 foi aprovada lei prevendo a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Brasil (OLIVEIRA, 1999; SUCUPIRA, 1996).

A questão do financiamento passa a fazer parte da agenda das políticas públicas pela ação da Escola Nova. Sendo uma proposta de vinculação dos impostos e a constituição de fundos educacionais apresentada pelo ideário dos pioneiros, nas quais defendiam a educação essencialmente pública e reivindicavam a autonomia e meios de materiais para realizá-la. (AZEVEDO, 1958).

Porém foi com a Constituição de 1934, que pela primeira vez a vinculação de recursos para a educação, é obrigatória nas três esferas administrativas como rege no seu artigo 156:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (BRASIL, 1934)

Mesmo estabelecida na Constituição de 1934, a vinculação dos recursos quase não se concretizou porque, com a implantação do Estado Novo, a Constituição de 1937 a ignorou.

No ano de 1941 na Conferência Interestadual de Educação, foi criado um Fundo Nacional de Ensino Primário, que se estabeleceu o compromisso dos Estados signatários aplicarem em educação, no ano de 1944, quinze por cento da receita de impostos, enquanto os municípios aplicariam dez por cento. Este valor deveria ir aumentando em um por cento ao ano, até alcançar, respectivamente, vinte e cinco por cento em 1949. (OLIVEIRA, 2007).

Após intensos debates, dois anos depois, na Constituição de 1946, a vinculação ressurgiu com certas variações nos percentuais, que exigiam mais recursos dos municípios, estipulando, em seu artigo 169, que alíquotas para a União permaneceriam de nunca menos de 10% e para os Estados, Distrito Federal e Municípios, não menos de 20% do valor obtido dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MELCHIOR, 1981).

Novos reajustes nos percentuais a serem aplicados na educação foram realizados pela Lei 4.024 (Art. 92), em 1961, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) cujo percentual da União ampliou-se para um mínimo de 12%, mantendo-se os demais em 20%. Ao discutir a LDB de 1961, Saviani (2005) afirma que esta foi inoperante em relação à realidade brasileira, não tendo realizado transformações significativas e não abordando os principais problemas educacionais brasileiros, não constituindo, portanto, a formação de um sistema educacional brasileiro.

Com o golpe militar, nas Constituições elaboradas a vinculação perdeu o status constitucional em 1967 e no ano de 1969, foi limitada aos municípios, deixando claro o descompromisso do Estado com a educação. Assim, a vinculação passou a recair sobre a receita tributária municipal. Nesse regime autoritário, houve a centralização das decisões na esfera da União, observado no sistema tributário, onde os recursos financeiros e as decisões ficaram centralizados, não fazendo referência aos orçamentários mínimos para a educação.

Com a Lei 5.692 de 1971 (Art. 59), a vinculação para os municípios foi mantida com a aplicação de pelo menos 20% da sua receita tributária e das transferências do seu Fundo de Participação em todo o ensino, tornando a escolarização obrigatória em oito anos. Oliveira (1999) observa que, apesar do contexto repressivo e de uma visão estreita sobre a educação, a lei implicou em avanços no sentido da descentralização, pois estabeleceu atribuições ao Conselho Federal de Educação, aos Conselhos

Estaduais de Educação e aos estabelecimentos de ensino, além da criação de Conselhos Municipais de Educação, onde fosse possível.

É importante destacar que essa ideia de descentralização ainda não aparece de forma concreta apesar dessa medida, tender à municipalização, pois o controle e decisões continuam sendo mantidos na União.

No início dos anos 1970 o regime militar entra em crise, desencadeando crises econômicas, refletindo nos fatores determinantes das políticas. Foi nesse contexto de crise que o Senador João Calmon, ligado à ARENA<sup>9</sup>, empreendeu esforços para constitucionalizar a vinculação de recursos para a educação. O parlamentar chegou a afirmar, anos antes, que a década de 1970 seria a “Década da Educação” (CALMON, 1996, p. 13). Em 1976 o Senador João Calmon, membro da Comissão de Educação do Senado, apresenta a proposta de vinculação de parte da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, com a finalidade de vincular parte de receitas de impostos à educação, motivado pelos baixos índices de investimentos quando comparado ao Produto Interno Bruto (PIB). Porém a tentativa de aprovação da Proposta da Emenda Constituição (PEC) foi fracassada e assim arquivada.

Todavia nesse período os movimentos sociais se reorganizam, criando entidades representativas que reivindicavam contra o subfinanciamento que a educação se submetia. Nesse contexto, com a abertura política na década de 1980, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 24, aprovada em 1983, também conhecida como Emenda João Calmon, onde no Art. 1º estabelecia que os percentuais mínimos da receita de impostos fossem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. E no Art. 176, § 4.º reintroduzia a vinculação de recursos com alíquotas de 13% para a União e de 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios (OLIVEIRA R., 2007). A referida Emenda retomava os princípios democráticos das Constituições de 1934 e 1946, mas o documento só foi assinado pelo Presidente José Sarney, em julho de 1985. Segundo Velloso (1985), nesse mesmo ano o orçamento destinado à educação era inferior às necessidades para o cumprimento da legislação e os recursos atribuídos à manutenção e desenvolvimento do ensino foram de menos de 5% da receita de impostos. Observa-se que existia a

---

<sup>9</sup> Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Esta foi fundada no dia 4 de abril de 1966, de perfil plenamente conservador, seus membros e eleitores eram chamados de “arenistas”. Disponível em: <https://www.infoescola.com/ditadura-militar/alianca-renovadora-nacional/> Acesso em 12 de Novembro de 2017.

necessidade urgente na definição da garantia de pisos mínimos e de maior estabilidade de recursos para educação, e a Emenda Calmon foi um marco para determinar tais diretrizes.

Para Martins (2011), a discussão acerca do financiamento após a aprovação da Emenda Calmon, passou a envolver a sua auto aplicabilidade ou a necessidade de lei regulamentadora e da definição do que seriam os gastos a serem financiados com os recursos vinculados.

A Constituição Federal de 1988 se apresentou como um dos instrumentos propostos projetando a criação de um marco para regular o financiamento no Brasil, que no artigo 212, prevê a vinculação de recursos para a MDE, sendo o percentual da União, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, incluindo as transferências.

Mello (1989) aponta que, mesmo após a Constituição, a elaboração dos orçamentos educacionais nas três esferas não considera as necessidades da clientela escolar e preconiza uma “política agressiva de redistribuição de recursos”. Foi numa perspectiva de redistribuição de recursos que de forma pioneira Ediruald Mello apresenta uma medida de “necessidade educacional” que nomina custo-aluno-qualidade – medida que multiplicada pela matrícula resultaria no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino.

Nesse cenário de transformação nos anos de 1990, outro instrumento que veio normatizar essa matéria foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 9.394/96, que no seu artigo 69 estabelece os percentuais mínimos de investimentos que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem destinar para a manutenção e desenvolvimento do ensino público. No artigo 68 determina-se a origem dos recursos, para o financiamento da educação: receita de impostos próprios da União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, receita de transferência constitucional e outras transferências, receita do salário educação e de outras contribuições sociais, receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos (Incisos I a V).

Ratificando a legislação no § 6º do artigo 69 da LDB dispõe, ainda, que o atraso da liberação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes. Acredito que fixada à penalidade na lei ao não cumprimento

no tocante a disponibilizar os recursos de forma periódica ao órgão responsável pela educação pública, alerta o gestor público ao cumprimento da legislação.

Na perspectiva de implementação de proposições legais para o financiamento das políticas educacionais, no ano de 1996 é apresentada pelo Poder Executivo à Emenda Constitucional nº 14/1996, originada da Proposta de Emenda Constitucional, trazendo elementos para a regulamentação da educação além de propor a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e sua regulamentação. (MELCHIOR, 1997; BRASIL, 2007). O referido Fundo é composto, basicamente, por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos, originários da União.

Ao analisar o objetivo governamental apresentado no FUNDEF, Callegari (2002) observa que:

O objetivo que se busca alcançar, com o FUNDEF, é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas, em relação à universalização e à qualidade desse nível de ensino obrigatório. (CALLEGARI 2002, p. 15).

Sob a égide do ajuste fiscal, da busca da eficiência por meio da gestão pública, justifica-se assim a preocupação do desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério por hora da concepção de um Fundo de financiamento, o FUNDEF, criado para um período de 10 anos, de 1997 a 2006. O critério para a distribuição dos recursos adotada pelo FUNDEF será baseado no número de alunos matriculados.

Observa-se que nas últimas décadas com a criação do FUNDEF, importantes mudanças ocorreram na política de financiamento da educação brasileira. A redistribuição dos recursos financeiros, através do Fundo, contribuiu para o aprimoramento da questão da gestão financeira, como também permitiu uma transparência maior em relação à aplicação desses recursos. Mas em 2006 o FUNDEF chega ao fim, deixando alguns dos seus princípios a serem considerados na organização de uma nova maneira no estabelecimento do financiamento da educação.

Nesse período simultaneamente o Plano Nacional de Educação foi aprovado sob a Lei nº 10172, de 9 de janeiro de 2001, após tramitação de dois projetos de leis,

o projeto de Lei 4.173/98, apresentado pelo poder Executivo e o projeto 4.155/98, teve como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a Emenda Constitucional nº 14 de 1995, o Plano Decenal de Educação para Todos, além da consulta ao Conselho Nacional de Secretários da Educação – CONSED e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME. Entre seus objetivos é apresentada a elevação global do nível de escolaridade e redução de desigualdades sociais e regionais na educação, analisando a necessidade, entre outros elementos, da valorização dos profissionais da educação. E sobre a existência de recursos o referido plano rege:

Os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais. É preciso, entretanto, desfazer alguns enganos. Há uma imagem equivocada de que esta fonte representa valor elevado. A vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos, e não à totalidade dos recursos orçamentários. Os recursos de impostos não constituem sequer a totalidade dos recursos tributários (que incluem taxas e contribuições de melhorias). (BRASIL, 2001a).

Porém mesmo traçados os objetivos no PNE, para a implementação das ações a responsabilidade recai sobre os diferentes níveis de governo. Dessa forma, ao encerrar o período de vigência do PNE, os Estados e Municípios não havia aprovados nenhuma lei que garantisse e determinasse os recursos para a educação e consequentemente a Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país. Assim sendo, sem verba definida não há condições de se cumprir a referida meta.

Nesse prisma de planificação de políticas voltadas para o financiamento da educação entra em vigor a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com o prazo de vigência de 14 anos, irá vigorar até 31 de dezembro de 2020, seguindo o mesmo critério do FUNDEF na distribuição dos recursos, baseando-se no número de alunos matriculados. No Artigo 15º da Lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB que trata da transferência e da gestão de recursos propõe:

No Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

- I - a estimativa da receita total dos Fundos;
- II - a estimativa do valor da complementação da União;
- III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;
- IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

A mudança ocorrida na proposta do FUNDEB se dar em relação à abrangência de toda a educação básica pública, e não só dos alunos matriculados no ensino fundamental.

Nessa perspectiva de verificar o atendimento e o cumprimento dos pressupostos legais, no ano de 2010 foi realizada em Brasília a Conferência Nacional de Educação (CONAE), e de acordo com documento o financiamento da educação não surgiu a partir das necessidades reais dos educandos das diferentes etapas do ensino, mas partiu-se sempre de valores possíveis para, posteriormente, analisar quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais deveriam ser priorizados (DUARTE; FARIA, 2010).

Em 2010 após intensivos debates relacionados ao âmbito educacional é elaborado o documento referência da Conferência Nacional de Educação - CONAE, cujo tema foi: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, serviu de base para as discussões nos estados, Distrito Federal e municípios, analisadas na Conferência Nacional Educação. Uma das características dessa Conferência é a promoção de um espaço democrático com a construção de diretrizes para a política nacional de educação e do seu marco regulatório, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade. Em se tratando do financiamento da educação o documento apresenta no eixo V com o título: Financiamento da Educação e Controle Social, onde são apresentadas proposta para a discussão da definição do modelo de financiamento da educação conforme rege a legislação. O debate sobre a gestão e o financiamento explicita a necessidade do controle social sobre os recursos financeiros, e a transparência na sua aplicação.

Após quatro anos foi realizada em Brasília mais precisamente no mês de fevereiro de 2014 a II CONAE cujo tema central foi: O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração, nessa conferência o financiamento é abordado no Eixo VII com o título:

Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos. O documento referência apresenta proposições e estratégias indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições entre os entes federados, de maneira que não seja negada a participação da sociedade, a cooperação federativa e o regime de colaboração.

Nesse mesmo ano sob a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 o Plano Nacional de Educação é aprovado. No Plano Nacional de Educação merece destaque duas metas que correspondem ao financiamento da educação:

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.  
Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014).

Para que essa meta do financiamento prevista no Plano seja cumprida é necessário que sejam disponíveis recursos para os entes federados elevando o percentual nos orçamentos como também a garantia no cumprimento das atribuições constitucionais vigentes.

Continuando a discussão em torno do controle e cumprimento das metas voltadas para a educação o Fórum Nacional de Educação (FNE) elaborou o Documento-Referência da III CONAE que será realizada em 2018, atendendo as disposições legais, estruturado em oito eixos temáticos que deverá nortear as discussões das conferências preparatórias onde serão sistematizadas por unidade federativa. O Eixo VIII é o que corresponde à temática do financiamento com o título: Planos Decenais, SNE e Financiamento da educação: Gestão, Transparência e Controle Social.

Segundo consta na apresentação o documento segue os mesmos princípios de elaboração dos outros documentos anteriores, trazendo os princípios legais objetivando a construção coletiva numa perspectiva de democratização, da universalização, da igualdade e dando continuidade a essa dinâmica de envolvimento de diferentes segmentos na discussão de propostas para a melhoria da educação e a

definição dos papéis na execução das ações. O quadro abaixo apresenta os temas referentes ao financiamento da educação propostos para o debate nas conferências.

**Quadro 2-** O Financiamento da Educação nas Conferências Nacional Educação

<b>Edição</b>	<b>Eixos do Financiamento</b>	<b>Ano</b>
I CONAE	Eixo V - Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.	2010
II CONAE	Eixo VII - O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.	2014
III CONAE	Eixo VII - Planos Decenais, SNE e Financiamento da educação: Gestão, Transparência e Controle Social.	2018

**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora

Diante do exposto observa-se que o financiamento da educação brasileira nas CONAEs, foi e continua sendo um tema debatido, porém mesmo com intensas discussões ainda são muitos os entraves na efetivação de uma política de valorização da educação, visando o cumprimento das metas estipuladas no Plano Nacional de Educação. Nessa conjuntura, se faz necessário criar maneiras de exercer a fiscalização e o controle social das leis que regulamentam o financiamento para educação brasileira.

Vale destacar que mesmo elencando esses princípios de democracia é importante ressaltar que na organização dessa próxima discussão a ser realizadas pela CONAE/2018 algumas instituições foram retiradas Fórum Nacional de Educação (FNE) do debate, de forma arbitrária pelo presidente Michel Temer através do Decreto de 26 de Abril de 2017, revoga as portarias anteriores que dispõe sobre a composição do FNE dando pleno poder do ministro da Educação de nomear um titular e um suplente entre os indicados para a composição do FNE. Nesse sentido, percebe-se a intenção do Governo de restringir a participação das atuais representações, excluindo entidades representativas de segmentos essenciais como o campo, à pesquisa em educação e o ensino superior, ampliando a presença no FNE dos representantes de segmentos que são de interesse do Governo.

Esse fato concretiza a ideia de que nos últimos anos o processo democrático tem se enfraquecido principalmente em relação à participação da sociedade e

entidades voltadas para a elaboração e adequação de políticas públicas educacionais visando melhorar o atendimento a rede de ensino dos entes federados.

A resposta da sociedade civil a esse descaso com a educação e a retirada de alguns importantes segmentos dessa discussão foi à organização do movimento popular elaborado para manter a mobilização em torno dos compromissos com a educação democrática e para todos, onde as entidades reuniram-se em um espaço de resistência e defesa da participação popular na construção das políticas públicas chamado de Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

O FNPE decidiu convocar Fóruns Municipais de Educação, o Fórum Distrital de Educação e os Fóruns Estaduais de Educação à adesão ao processo de construção da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), de forma a reafirmamos coletivamente o papel da Conferência na construção da democracia participativa no âmbito da educação brasileira. O objetivo da CONAPE é de organizar e manter a mobilização em torno da defesa do PNE, da necessidade de monitoramento das metas e da análise crítica das medidas que tem inviabilizado a efetivação do Plano, em especial, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece um teto de 20 anos aos gastos públicos federais, inviabilizando a consagração plena de todos os direitos sociais, especialmente a educação. A Conferência Nacional Popular de Educação é uma convocação à retomada da democracia no país e das vozes da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais e das entidades educacionais. A CONAPE realizou-se nos dias 24 a 26 de maio de 2018 em Belo Horizonte/MG.

Considerando esse debate de fundamental importância a pesquisadora como cidadã e profissional da educação preocupada com o rumo da situação, decide participar ativamente desse movimento em prol da democracia, da participação e contra os desmontes ocorridos nesse governo. O primeiro passo dado foi participar da discussão local, coordenando a discussão e a leitura para possíveis alterações no Documento Referência no Eixo do financiamento no Pólo da cidade de Santa Cruz/RN. O segundo passo foi participar na etapa estadual realizada na UFRN em Natal/RN, optando por participar do Eixo financiamento novamente para contribuir com a discussão. A terceira etapa foi participar na Conferência Nacional Popular de Educação, fazendo a inscrição de um artigo acadêmico para participar do debate

sobre o financiamento através da comunicação oral, além da plenária que deliberava sobre o documento final, eventuais moções e, ainda, sobre o Manifesto da I CONAPE.

Considero a participação nesse Manifesto como um passo importante na construção da identidade como profissional da educação, pesquisadora e cidadã brasileira, pois no envolvimento do debate pode-se contribuir e fortalecer o movimento em busca do cumprimento das propostas no âmbito educacional, como também no exercício da cidadania na luta contra o descaso e a imposição do governo, sempre com o intuito de reduzir e até retirar o direito à participação da sociedade civil nos debates mais importantes.

É urgente que a sociedade se organize e exija dos governantes, medidas que evidenciem mudanças no contexto educacional no que se refere ao que diz respeito ao financiamento para valorização da educação brasileira.

### **3.2 Políticas de Financiamento para a Educação: a discussão não se encerra**

O acúmulo histórico no qual se refere ao financiamento no campo educacional no Brasil nos mostra que independente da época seu processo foi marcado por discussões, avanços e retrocessos na administração pública.

Partindo dessa explanação consideramos importante delinear esse percurso da legislação relacionado ao financiamento ocorrido na área educacional, por caracterizar alguns avanços e declínios na área de investimento financeiro para educação, apresentado como fundamental na garantia do direito de cada cidadão à educação e na construção de um sistema educativo de qualidade.

É importante destacar que a federação brasileira adota a separação de fontes tributárias, discriminando a competência dos Municípios, Estados, Distrito Federal e da União, mas a evolução histórica demonstra uma concentração da arrecadação no governo federal, implicando na centralização dos recursos. Alguns instrumentos e mecanismos indutores de ações são implementados pelo Estado, no entanto, isso ainda não garante que o recurso seja de fato repassado para a educação e que o atendimento da população por meio de uma educação pública de boa qualidade esteja garantido.

Portanto, para o cumprimento do direito à educação é necessário que os recursos financeiros disponibilizados sejam suficientes para a ampliação e manutenção da educação pública. Conforme apontam os documentos ao analisar a realidade observa-se que o financiamento ainda não se mostra suficiente para efetivação e cumprimento das propostas fixadas nas legislações, objetivando alcançar com maior eficácia os entes federados.

Com essa explanação se faz necessário um ajuste na concepção e efetivação das questões que dão sustentabilidade ao financiamento atual, adotando procedimentos com vistas a proporcionar a manutenção e oferta da educação de qualidade para todos sem distinção. Para superar esses desafios torna-se fundamental a repactuação federativa na perspectiva de um direcionamento mais justo e equilibrado em relação à transferência financeira da União aos entes subnacionais com menor capacidade de arrecadação própria.

Na contramão dessas propostas vem a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, chamada da PEC do Teto foi aprovada pela Câmara de Deputados em 26/10/2016, passando a ser aprovada no Senado como PEC 55. Essa proposta tem como objetivo criar um teto de gastos públicos da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) que só poderão crescer conforme a inflação do ano anterior. A PEC 55 prevê o congelamento dos gastos pelos próximos 20 anos. Porém a partir do décimo ano, o presidente da República poderá propor ao Congresso uma nova base de cálculo. A Emenda Constitucional de Nº 95 que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências vale a partir de 15 de dezembro de 2016, deixando as áreas de saúde e educação para serem incluídas no teto a partir de 2018.

A explicação do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, foi que o ano de 2017 serve de base para a correção dos orçamentos de saúde e educação em 2018. "Porque consideramos que 2017 é um ano em que a receita estará mais estável, em função de já ser um ano de recuperação da economia". MEIRELLES, 2016)

Então, a partir de 2018, a educação que tinha repasse mínimo garantido por lei (piso) de 18% dos impostos da União, passa a ter um investimento mínimo na área equivalente ao piso constitucional de 2017 mais a correção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) estabelecidos com base na inflação. Ficam excluídos

dos limites estabelecidos pela proposta o Salário-Educação e os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Callegari (2017), alerta quanto ao cenário de restrição dos gastos federais em políticas educacionais trazendo à tona três argumentos que arregimentaram defensores:

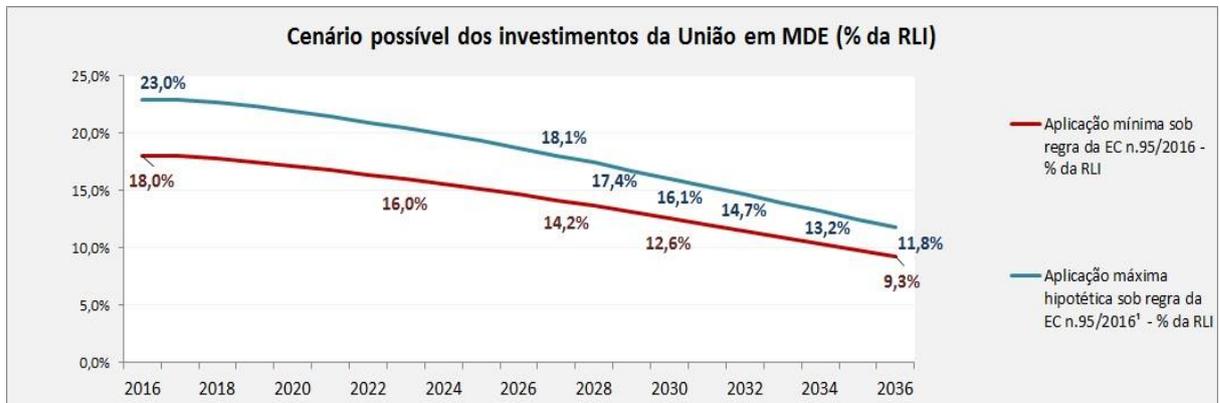
De um lado, vigorava a visão de que a PEC tal como havia sido elaborada era necessária devido ao complicado panorama fiscal e de que não havia riscos para a Educação nacional; de outro, prevalecia o argumento de que os investimentos federais em Educação já estavam em patamar suficiente e de que a PEC poderia levar a uma racionalização dos gastos e de um terceiro, estruturava-se a visão crítica à proposta, seja por sua inconstitucionalidade, seja pela perspectiva de que era necessário proteger – excetuando das mudanças da PEC – áreas sociais de investimento estratégico, como a Educação. (CALLEGARI, 2017).

O autor apresenta esses argumentos objetivando elencar à justificativa não justificável da intenção do governo em propositura de redução de gastos. Mesmo que necessitasse de mudanças, é inadmissível que medidas de cortes tão acentuados atingissem logo uma área já tão carente de recursos como a da educação.

Vale salientar em caso de descumprimento, a PEC estabelece uma série de vedações, como a proibição de realizar concursos públicos ou conceder aumento para qualquer membro ou servidor do órgão, entre outras providências estabelecidas no art. 109 da referida Emenda.

É preciso esclarecer que a aprovação da Emenda Constitucional Nº 95 além de estabelecer o teto dos gastos federais por 20 anos, também altera o texto constitucional reformulando as vinculações orçamentárias mínimas para a Saúde e a Educação. Esse mínimo deixa de ser definido como uma parcela da receita líquida de impostos e passa a ser reajustado ano a ano pela inflação. As projeções financeiras não são as melhores para os próximos anos que segundo a Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara de Deputados (CONOF/CD), em 2015 o investimento mínimo em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) será menor em R\$ 13,4 bilhões em relação ao que poderia se fosse mantido os 18% que era o mínimo constitucional. Ainda nesse cenário de projeções, no último ano da vigência da EC, 2036, o governo estaria investindo no máximo 11,8% das receitas líquidas de impostos em MDE e no mínimo 9,3%, conforme apresenta o gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Projeção Financeira Investimento Mínimo em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) 2016-2036**



**Fonte:** Conof/CD e relatório Focus/Bacen. Elaboração: Todos Pela Educação.

Diante desse cenário de cortes nos recursos financeiros torna-se com essa medida evidente que muitas das metas previstas no Plano Nacional de Educação não serão cumpridas. Inúmeros serão os desafios enfrentados objetivando a continuidade na efetivação das políticas de financiamento da educação existente nos últimos anos.

Para o economista Callegare (2017), o soar do alerta para o financiamento educacional público coloca o País frente a uma necessária reflexão.

Precisamos evitar os riscos trazidos pela EC nº 95/2016 e garantir o avanço do investimento no futuro de nossas crianças e jovens. É fundamental também que esse investimento seja cada vez mais bem gerido para impulsionar a qualidade e a equidade do nosso sistema. As duas coisas devem ocorrer simultaneamente. O momento de crise fiscal coloca para a dinâmica das políticas públicas uma fase inevitável de identificação de gargalos, mas não se pode de forma alguma asfixiar a Educação por falta de recursos, sob a ameaça de nos afastarmos ainda mais da concretização do direito a um ensino de qualidade (Callegare 2017).

Corroborando com o seu pensamento acrescento que sem recursos financeiros é impossível o avanço da educação em todos os aspectos, comprometendo de vez o desenvolvimento social, intelectual e cultural dos sujeitos envolvidos nesse processo de ensino e aprendizagem.

Dessa forma permanece a concepção do papel do Estado quando se trata do financiamento e da destinação de mais recursos para o setor educacional, configurando-se cada vez mais inadimplente e resultando em um afastamento gradual

no financiamento da educação e na redistribuição da sua responsabilidade com as outras esferas do sistema e com a sociedade.

Embora a Constituição Federal reconheça o município como um ente federado autônomo, quando se trata de recursos financeiros essa instância ainda depende das transferências e repasses advindos das outras esferas, seja ela estadual ou federal para o cumprimento de suas responsabilidades locais.

É importante destacar outro problema na gestão dos recursos na área da educação nos municípios, onde a gestão orçamentária e financeira na maioria das vezes não fica sob a sua responsabilidade dos dirigentes municipais de educação, sendo administrada por outras secretarias que nem sempre reconhece as necessidades básicas para a efetivação do ensino e aprendizagem de qualidade.

É importante ressaltar de acordo com o pensamento de França, Silva, (p. 109. 2017) que no atual contexto de crise política econômica, que marcam o governo de Michael Temer, uma questão central consiste em: qual participação da União no financiamento da educação básica e, por conseguinte, na implantação do PNE (2014-2024)? Considerando os cortes no financiamento das políticas sociais, que levam à perda de recursos para todos os órgãos públicos, inclusive o Ministério da Educação.

Dessa forma é preocupante o cenário instalado por um governo que demonstra a falta de compromisso em cumprir com o planejamento, principalmente no que se refere ao financiamento da educação básica brasileira.

### **3.3 Os Marcos Legais do Plano de Ações Articuladas**

O Plano de Ações Articuladas é apresentado como um instrumento que objetiva a efetivação do regime de colaboração na educação para os entes federados. O Governo Federal em 2007 lança o PDE cuja finalidade é o enfrentamento a desigualdade das oportunidades direcionadas ao setor da educação. Como antes mencionado o PDE trouxe no bojo de sua organização um conjunto de programas com o intuito de melhorar a qualidade da educação baseando-se nas metas do PNE 2001.

Nessa perspectiva a proposta do PDE é de uma educação voltada para a autonomia, através da participação da sociedade, sendo fundamentado na adoção do Regime de Colaboração.

A Carta Magna traz no seu Artigo 211 “Que a União, os Estados e Municípios organizarão em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”. Para garantir o desenvolvimento dos sistemas de ensino os municípios receberão assistência técnica e financeira da União. Para efetivação desse princípio legislativo através do PDE foi lançado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação cuja elaboração se deu através de 28 diretrizes pautadas nos resultados das avaliações de rendimento dos alunos e de qualidade tendo como um dos parâmetros o IDEB. Esse critério é estabelecido no Decreto de nº 6.094 de 24 de abril de 2007. De acordo com pesquisas realizadas referentes à legislação que valida o PAR, esse Decreto é um dispositivo legal que além de instituir o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, faz o PAR entrar em vigor.

Outras normativas legais que deram sustentação a concepção e instrumentalização do PAR foram deliberadas no período de 2007 a 2012 definindo fundamentos que regulamentam o apoio técnico e financeiro aos entes federados para a educação básica através do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A intencionalidade dessa reflexão e dessa análise documental de leis, decretos e resoluções que regulamentam a elaboração, aprovação e implementação do PAR é conhecer os aspectos legais que instaura o PAR e o seu cumprimento relacionando o que está disposto na lei e o que realmente está sendo concedido aos entes federados. Essa exploração é consubstanciada a autores que observam a efetivação dos marcos legais e suas implicações no âmbito educacional objetivando um resultado significativo na educação pública básica através de um regime de colaboração entre os entes federados.

Esses documentos estão dispostos no site do MEC e do FNDE. Aqui será exposto no quadro abaixo através de uma síntese no que se remete a legislação vigente referente ao PAR desde o período que foi instituído até o ano de 2015.

**Quadro 3 – Aspectos Legais do PAR (2007-2015)**

Ano	Legislação	O Que Dispõe
2007	Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE.
	Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007	Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a

		projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE, no exercício de 2007.
	Resolução nº 47, de 20 de setembro de 2007	Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, e estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE, no exercício de 2007.
2008	Resolução nº 46, de 31 de outubro de 2008	Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, e estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE.
2009	Resolução nº 53, de 29 de outubro de 2009	Aprova o Manual de Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
2010	Resolução nº 15, de 07 de junho de 2010	Aprova o critério de utilização dos resultados do LSE como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.
2011	Resolução nº 15, de 29 de março de 2011	Fixa os percentuais de contrapartida para as transferências de recursos financeiros realizados pelo FNDE.
	Resolução nº 23, de 16 de maio de 2011	Altera a Resolução CD/FNDE Nº 29 de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação.
	Resolução nº 34, de 8 de julho de 2011	Altera a Resolução nº 15, de 7 de junho de 2010, que aprova o critério de utilização dos resultados do LSE como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso. Todos pela Educação.
2012	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;

2013	Resolução/CD/FNDE nº 41, de 22 de outubro de 2013	Altera artigos na Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, e na Resolução CD/FNDE nº 24, de 2 de julho de 2012.
2015	Resolução/CD/FNDE/MEC nº 7, de 5 de agosto de 2015	Altera o art. 9º da Resolução CD/FNDE 24, de 2 de julho de 2012, o art. 10 da Resolução CD/FNDE 13, de 8 de junho de 2012 e o art. 10 da Resolução CD/FNDE 25, de 14 de junho de 2013, que tratam, respectivamente, de transferências de recursos para execução de obras no âmbito do PAR e PAC 2.
	Resolução CD/FNDE/MEC Nº 11, de 4 de dezembro de 2015	Altera o art. 10 da Resolução CD/FNDE 24, de 2 de julho de 2012 e o art. 11 da Resolução CD/FNDE 13, de 8 de junho de 2012, que tratam, respectivamente, de transferências de recursos para execução de obras no âmbito do PAR e PAC 2.

**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir das informações do portal do FNDE.

Conforme exposto acima desde o ano de sua efetivação o governo estabelece marcos legais para dá sustentabilidade e definição de metas e ações desenhando a trajetória do PAR. Mas é importante observar que desde o ano de 2015 não foram oferecidos mais subsídios acrescentando as leis existentes, deixando claro que a política continua imutável, sem alterações nas leis existentes.

Ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os Estados e municípios tornam-se responsáveis pela elaboração do seu Plano de ações Articuladas. Essa adesão se deu através da assinatura do Termo de Compromisso Todos pela Educação e as análises dos indicadores do IDEB do ente federativo. Dessa forma, receberão posteriormente o apoio técnico e financeiro pelo Ministério da Educação, através do PAR.

Dessa forma, ao elaborarem o PAR essa perspectiva seria de certa maneira concretizada, principalmente nas ações que necessitavam de recursos financeiros. O diagnóstico foi elaborado a partir de um documento denominado Instrumento de Campo orientando os municípios e Estados na construção do PAR. Chama-se a atenção nesse processo de planejamento à evidência na centralidade da União essa ação.

De acordo com artigo 8º Decreto de nº 6.094 de 24 de abril de 2007 regulamenta o PAR e prevê nos seguintes parágrafos:

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.

§ 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União.

§ 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

§ 3º O apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União:

I - gestão educacional;

II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar;

III - recursos pedagógicos;

IV - infraestrutura física.

§ 4º O Ministério da Educação promoverá, adicionalmente, a pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica, os quais serão posteriormente certificados, caso, após avaliação, verifique-se o impacto positivo na evolução do IDEB, onde adotados.

§ 5º O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, na forma da Seção II.

Esse documento evidencia as condições que os entes federados receberão apoio técnico e financeiro, como também as formas que serão feitas as transferências de recursos da União. Entretanto é necessário enfatizar que a União não deixa alternativa aos entes federados de outra forma de assistência técnica ou financeira, vinculando a esse procedimento e descaracterizando ser uma ação voluntária.

Ora, se todos anseiam pela melhoria da qualidade na educação, sem dúvida os entes federados fariam a adesão a esse procedimento de planejamento como um instrumento que vislumbrariam a efetivação dessa ação.

Já no artigo 9º o documento traz a definição do PAR, se configurando como um conjunto articulado de ações, apoiada técnica e financeiramente pelo MEC, visando o cumprimento das metas do documento Metas Compromisso Todos pela Educação e a observância das suas diretrizes. Nos parágrafos 1º e 2º do referido artigo relata que o Ministério da Educação envia ao ente selecionado uma equipe técnica que presta assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local. E que a partir do diagnóstico, o ente elabora o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identifica as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica.

Em se tratando da celebração do convênio ou cooperação firmado entre o MEC e o ente apoiado o artigo 10º apresenta os requisitos para formalização do termo de

adesão as metodologias e técnicas de relatórios e visitas técnicas adotadas na execução e no monitoramento como instrumentos firmados com os Municípios. Sendo assim, os entes federados precisaram fazer a adesão, pois a transferência dos recursos financeiros só será repassada mediante essa adesão.

Esse documento foi o instrumento que instituiu o PAR como uma forma de planejamento em regime de colaboração cujo objetivo principal é melhorar a educação básica do país.

No mesmo ano a Resolução/ CD/ FNDE /n.º 029, de 20 de junho de 2007 traz no artigo 10º as formas respeitadas das prioridades de apoio e como se dará a assistência financeira sendo organizada segundo os programas e ações a cargo de cada Secretaria - fim do MEC e do FNDE, considerando os seguintes eixos temáticos: I Gestão Educacional, II Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, III Práticas Pedagógicas e Avaliação.

O VI eixo temático do PAR é o que se refere à Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos onde na resolução no parágrafo 1º Constam do Anexo II desta Resolução o detalhamento dos eixos temáticos, linhas de ação e os itens passíveis de assistência financeira para formulação do Plano de Trabalho, base do convênio a ser firmado com as entidades beneficiárias. No parágrafo 2º Poderão ser incluídos no Anexo II outros programas e ações que venham a ser criados, a critério das Secretarias - fim do MEC e/ou do FNDE.

No seu Art. 16 trata da forma de assistência técnica e financeira e como serão disponibilizados pelo MEC consultores que visitam os entes da federação aderentes, prestando assistência técnica na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR). No parágrafo 1º o decreto trata da forma como o PAR será elaborado em regime de colaboração com dirigentes e técnicos dos entes da federação aderentes, configurando-se base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC. Já no parágrafo 2º diz que após ser concluída a ação "in loco" a equipe de consultores do MEC apresenta o Plano de Ações Articuladas (PAR) constituído dos seguintes documentos:

- a) Diagnóstico do Contexto Educacional;
- b) Ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados;
- c) Metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB.

Observa-se que a referida resolução regulamenta a forma de como a União oferecerá o apoio e assistência técnica na fase da elaboração do planejamento de cada ente federados e as condições de participação dos municípios, estados e Distrito Federal. No documento estão listados no anexo I os nomes de entes federados que serão comunicados sobre as atividades que resultarão na visita técnica e sobre regime de colaboração. Verificando essa relação de Estados e Municípios que consta no anexo I o município de Currais Novos/RN não foi inserido.

A Resolução nº 47, de 20 de setembro de 2007 vem alterar a Resolução/CD/FNDE nº 29, de 20/6/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Em se tratando das condições de participação dos municípios no Art. 14º, Parágrafo 1º, Inciso I quanto à forma de elaborar e enviar, no prazo estabelecido pelo MEC, as informações prévias com a visão local das ações que possam contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica, foi acrescentado à aprendizagem dos alunos. No inciso III – garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, além de ser realizado Comitê Local do Compromisso acrescenta-se o Conselho Municipal de Educação, onde o mesmo existir, ou por um ou pelo Conselho Municipal a ser criado na localidade. Entre outras alterações revoga-se o parágrafo segundo do artigo quatorze passando a vigorar com a seguinte redação:

Art.14 – Havendo disponibilidade orçamentária, os Municípios não relacionados no Anexo I poderão ser atendidos com as ações suplementares de assistência técnica e financeira de que trata esta Resolução, condicionado o atendimento à capacidade de cada ente e à apresentação do Plano de Ações Articuladas (PAR), constituído dos seguintes documentos:

- a) Diagnóstico do Contexto Educacional;
- b) Ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados;
- c) Metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB.

Parágrafo único – Para os Municípios não relacionados no Anexo I desta Resolução, o FNDE disponibilizará o instrumento de diagnóstico do contexto educacional e o instrumento de elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) por meio eletrônico e/ou pelo site desta Autarquia ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)) e/ou do MEC ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)).

Essa alteração contribui para uma participação maior da comunidade na implementação do PAR, e dá oportunidade de mesmo os municípios fazendo parte da lista anexada a Resolução ter a possibilidade de receber a assistência técnica e financeira mediante a capacidade e apresentação do PAR de cada ente. Ou seja, os recursos só serão liberados mediante apresentação do plano.

No ano seguinte entra em vigor a Resolução nº 46, de 31 de outubro de 2008 alterando a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, e estabelecendo os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE.

A alteração da Resolução acontece no Art. 1º, Parágrafo 1º onde a assistência financeira será implementada por meio de programas e ações educacionais a cargo de cada Secretaria-Fim e/ou do FNDE, a partir de 2007 até 2010, acrescentado um prazo limite.

Uma segunda alteração se dá no Art. 2º onde passa a vigorar com o seguinte texto:

§2º As ações têm caráter suplementar e serão realizadas em regime de colaboração com os entes da federação, prioritariamente com os relacionados no Anexo I desta Resolução, os quais estão vinculados ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), objetivando contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

Observa-se que a relação anexa dos entes federados prioritários a receber as ações é fixada através da vinculação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Dessa forma, no Art. 3º altera-se o Anexo I da Resolução, mediante a inclusão de 579 Municípios, tendo em vista a alteração dos indicadores do IDEB como critério e não mais a adesão ao Compromisso Todos pela Educação, sendo um ponto positivo essa modificação na maneira de incluir os entes federados. Verifica-se que mesmo com essa alteração muitos municípios continuavam sem o direito a essa assistência.

A Resolução nº 53, de 29 de outubro de 2009 aprova o Manual de Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O item 3º desse manual trata da forma como se dará solicitação à assistência financeira mediante a apresentação do Plano de Ações Articuladas - PAR dos entes federados exigido pelo Compromisso "Todos pela Educação" e alterações posteriores,

excetuando as demandas derivadas de emendas parlamentares mediante Resolução específica. O referido manual apresenta ainda as instruções para elaboração do Plano de Trabalho das ações a serem empreendidas, observando as diretrizes do MEC, as condições gerais, os requisitos, critérios e orientações, além dos critérios estabelecidos nas Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE. Esse plano de trabalho abrange orientações quanto ao apoio à capacitação e/ou formação continuada de professores/profissionais; a aquisição de bens e/ou material didático pedagógico ou prestação de serviços e realização de obras e/ou serviços de engenharia.

A Resolução nº 15, de 07 de junho de 2010 aprova o critério de utilização dos resultados do Levantamento da Situação Escolar - LSE que classifica as escolas de acordo com o índice de cumprimento do Padrão Mínimo de Funcionamento Escolar – PMFE como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como um dos pré-requisitos para aprovação das ações de assistência técnica e financeira no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. No Art. 4º diz que os estados e municípios que pleitearem recursos para infraestrutura, somente serão atendidos se tiverem aplicado o LSE em suas respectivas redes. Percebe que a referida Resolução contribui para os entes conhecer a sua realidade e assim com base em dados reais têm a possibilidade de elaborar um planejamento cujas demandas estão relacionadas às suas necessidades.

Para fixar os percentuais de contrapartida para as transferências de recursos financeiros realizados pelo FNDE entra em vigor a Resolução nº 15, de 29 de março de 2011. No Art. 2º determina que nas transferências voluntárias realizadas pelo FNDE e estabelece o limite mínimo de contrapartida financeira exigida dos estados e municípios de 1% (um por cento).

Considerando a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para correção progressiva das disparidades no padrão de qualidade do Ensino; a necessidade de estabelecer as orientações e diretrizes que serão consideradas pela União, no período de 2011 a 2014, para a operacionalização da assistência financeira, no âmbito da Educação Básica, aos Municípios e aos Estados e ao Distrito Federal; e a importância de assegurar a implementação dos projetos e atividades na configuração estabelecida nos orçamentos de 2011, 2012, 2013 e 2014 entra em vigor

a Resolução nº 23, de 16 de maio de 2011 alterando o Parágrafo 1º do Art. 1º da Resolução CD/FNDE Nº 29 de 20 de junho de 2007 onde passa a vigorar: § 1º A assistência financeira a que se refere o caput deste artigo será implementada por meio de programas e ações educacionais a cargo de cada Secretaria-Fim e/ou do FNDE, a partir de 2007 até 2014.

A Resolução/CD/FNDE nº 29, de 9 de junho de 2011, informa os municípios do grupo III a serem contemplados na segunda chamada com unidades de educação infantil do Programa ProInfância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Vale salientar que no anexo I que traz a relação dos municípios beneficiados consta Currais Novos/RN, sendo contemplado através do Programa de Pró-Infância com a construção de unidade de educação infantil.

A Resolução nº 34, de 8 de julho de 2011 vem alterar a Resolução nº 15, de 7 de junho de 2010, considerando a importância de reforçar a qualidade dos dados a serem disponibilizados no Sistema de Levantamento da Situação Escolar- LSE pelos estados, municípios e Distrito Federal e a necessidade de garantir plenamente o uso do Sistema de Levantamento da Situação Escolar- LSE como ferramenta de Gestão. No Art. 4º passa a vigorar com a seguinte redação: Os estados, municípios e Distrito Federal que pleitearem recursos para infraestrutura (reforma; ampliação; adaptação e adequação de espaços físicos escolares) somente serão atendidos se tiverem aplicado o LSE em suas respectivas redes. No parágrafo 1º diz:

O prazo destinado para o levantamento dos dados e inclusão dos mesmos no sistema será de 24 meses a partir da publicação desta resolução, substituindo o prazo de 12 meses. É acrescentado o Parágrafo 2º que serão disponibilizados relatórios parciais, para cada Estado, Município e Distrito Federal à medida que a digitação dos dados das escolas for sendo concluída. (BRASIL, 2011)

A Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012, dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União, objetivando a promoção na melhoria da qualidade da educação básica pública. No artigo, 3º trata da definição, monitoramento e revisão das ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União (BRASIL, 2012).

Nesse cenário de implementação de diretrizes e estratégias a serem executadas no âmbito educacional com vistas ao cumprimento das metas do Plano

Nacional de Educação o Plano de Ações Articuladas é elaborado pelo Comitê Estratégico do PAR, com atribuições de cumprir com o artigo 3º da Lei 12.695/2012.

As etapas preliminares adotadas no processo de construção do PAR, realizadas no âmbito local inicialmente são o diagnóstico e a elaboração do plano. A etapa seguinte de responsabilidade da União feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), com também pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é a análise técnica. Feita a análise e aprovação pelos órgãos federais é gerado o Termo de Cooperação a ser assinado pelos entes federados com o MEC.

Após essa adesão ser efetuada o próximo procedimento é a elaboração do diagnóstico pré-estabelecido pelo MEC fixado no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), no qual o ente federado apresentará a situação educacional, concretizando o PAR local.

Em 19 de fevereiro de 2013 a Resolução/CD/FNDE nº 2 altera a Resolução/CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, que estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2, passando a vigorar com seguinte texto:

Art. 11. Os entes federados beneficiários dos recursos para construção de unidades de educação infantil – Proinfância e quadras esportivas escolares construção de quadras escolares esportivas cobertas e cobertura de quadras escolares, do PAC 2, deverão finalizar as obras, objeto do Termo de Compromisso pactuado, no prazo de 1.080 (um mil e oitenta) dias após o recebimento da primeira parcela. (RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 2)

Essa resolução estabelece assim um prazo para finalização das obras. Porém no dia 21 de fevereiro a Resolução/CD/FNDE nº 3, torna sem efeito a Resolução/CD/FNDE nº 2, de 19 de fevereiro de 2013. Deixando os entes federados sem prazo limite para a conclusão das obras. É importante ressaltar que essa decisão de estipular prazo seria difícil de ser cumprida, haja vista que o processo de construção na maioria das vezes não segue o cronograma planejado devido a fatores que não são de total responsabilidade dos entes. Essa responsabilidade recai principalmente nas empresas construtoras que detém de certa forma domínio nesse processo.

## 4 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO LOCAL

O Plano de Ações Articuladas, como já mencionado é o conjunto de ações, apoiado técnica e financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação, sendo base para o termo de convênio ou cooperação firmado entre o MEC e o ente apoiado.

A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas.

Inicialmente, os estados e municípios realizam um diagnóstico minucioso da realidade educacional que está estruturado em quatro grandes dimensões:

1. Gestão Educacional.
2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

A partir do diagnóstico, a equipe responsável planeja e desenvolve um conjunto de ações que resultam no PAR.

A dimensão 1 que corresponde a Gestão Educacional está composta por cinco áreas entre elas: Área 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; Área 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; Área 3. Comunicação com a sociedade; Área 4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar e Área 5. Gestão de finanças.

A dimensão 2 que corresponde Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar é formada também por cinco áreas. A Área 1. Formação inicial de professores da educação básica; Área 2. Formação continuada de professores da educação básica; Área 3. Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas; Área 4. Formação inicial e continuada de professores da educação básica para cumprimento da Lei 10.639/03 e a Área 5. Formação do profissional de serviços e apoio escolar.

Na dimensão 3 Práticas Pedagógicas e Avaliação o planejamento apresenta duas áreas. Área 1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas e Área 2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Por fim, na dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, apresenta projetos arquitetônicos de espaços educativos rural e urbano com quatro e seis salas, quadra coberta com vestiário, quadra coberta com palco tanto para escolas pequenas como para escolas grande e recursos como transporte, materiais escolares, equipamentos, insumos e outros.

Dessa forma, após a assinatura do termo de compromisso o município de Currais Novos como os demais entes que assinaram o termo de compromisso tendo como parâmetro as dimensões com suas áreas e indicadores finalizando com o planejamento conforme a realidade local.

#### **4.1 Caracterização do Município de Currais Novos/RN**

A cidade de Currais Novos - RN foi colonizada inicialmente por criadores de gado, dentre os quais o mais importante foi Cipriano Lopes Galvão, nomeado Coronel do Regimento de Cavalaria da Ribeira do Seridó pelo então governador Pedro de Albuquerque Melo, e agricultores que têm em sua origem cristãos-novos vindos dos Açores e de Portugal continental. Cipriano Lopes Galvão veio de Igarassu-PE com sua esposa Adriana de Holanda e Vasconcelos no ano de 1754 para a região do Totoró.

No local, fixou residência e fundou uma fazenda de gado. Quando requereu as terras em 1754, cujo requerimento consta no livro número 5 de Sesmarias do Rio Grande do Norte, já morava no local há anos e tinha seu rebanho bovino com os devidos empregados, chamados de vaqueiros. É certo que sua sesmaria abrangia desde a bifurcação entre os rios Totoró e Maxinaré até a região do Rio São Bento. Na época, não existia o município de Acari nem o de Vila do Príncipe (atual Caicó) e toda a região, então denominada Ribeira do Seridó, pertencia à Paraíba.

Apenas em 1755 o povoamento começou a dar sinais de desenvolvimento com a presença do Coronel Cipriano Lopes Galvão, que fundou uma fazenda de gado no Totoró. Como pioneiro da localidade, Cipriano Lopes também exerceu indireta

influência histórica na escolha do nome do povoado, quando construindo novos currais nas proximidades da confluência dos Rios Totoró e Maxinaré, iniciando os trabalhos de organização de outra fazenda para seu filho Sebastião Galvão. Tempos depois, a designação da localidade passou naturalmente a ser Currais Novos.

Com o falecimento do Coronel Cipriano Lopes, a viúva, dona Adriana de Holanda Vasconcelos Galvão, requereu em 1764, novas concessões de terra, e seu filho Cipriano Galvão, então Capitão-Mor da ribeira do Seridó e proprietário dos Sítios Areia de Baixo e São Bento, requereu e recebeu, em 1787, terras próximas a pertencente a sua mãe. No ano de 1808, foi construída a capela em honra a Nossa Senhora Santana, começo da atual cidade.

O povoado de Currais Novos - RN participou ativamente da campanha abolicionista, com a ação efetiva de um dos núcleos da Sociedade Libertadora Norte-rio-grandense, tendo à frente Cipriano Lopes Galvão de Vasconcelos e Joventino da Silveira Borges. A luta abolicionista, que durou vários anos e contou com a participação de muitos, deu resultados: Currais Novos libertou seu último escravo no dia 19 de março de 1888, antes da promulgação da Lei Áurea.

A Lei Provincial nº 893, de 20 de fevereiro de 1884, criou o distrito de Currais Novos. Em 15 de outubro de 1890, seis anos depois, através de Decreto nº 59, que foi assinado pelo então Governador Provisório, o Dr. Pedro Velho de Albuquerque Maranhão, Currais Novos desmembrou-se de Acari, e passou a ser município do Rio Grande do Norte, sendo instalado em 6 de fevereiro de 1891. O novo município elevou-se à categoria de cidade pela Lei nº 486 de 29 de novembro de 1920, sancionada pelo Governador Antônio José de Melo e Sousa, no 32º ano da República, já sendo sede de comarca desde 27 de novembro de 1919. Nessa época, a população era de 14 mil habitantes, com 12 ruas, 01 avenida, 02 praças e 03 travessas.

Na década de 1940 foram descobertas grandes reservas de shellita, minério valioso, produzindo uma exploração em larga escala e iniciando o processo de imigração de garimpeiros e comerciantes. Nesse período a figura histórica de Tomaz Salustino destacou-se com seu espírito empreendedor, contribuindo ativamente para o progresso de Currais Novos. Com o advento da shellita a cidade cresceu, sua economia ampliou-se, e a população aumentou substancialmente devido à chegada de pessoas que buscavam trabalho e negócios.

Nesse cenário se insere o município de Currais Novos, situado na microrregião do Seridó Oriental a 180 quilômetros de distância da capital do estado do Rio Grande do Norte, com uma área da unidade territorial correspondente a 864,349 km, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de 2015, tendo como principais atividades econômicas a agricultura, pecuária, comércio e a extração mineral.

No censo realizado pelo IBGE em 2010 no referido município, em relação a educação os indicadores de alfabetizados e não alfabetizados demonstram que ainda há uma dura realidade a ser enfrentada no âmbito educacional, uma vez que Currais Novos/RN apresenta uma população de 16.431 alfabetizados, 20.092 sem instrução ou fundamental incompleto e 4.463 habitantes que nunca frequentaram a escola. (IBGE, 2010). Atualmente de acordo com o IBGE a população está estimada em 45.228 pessoas.

Esses dados nos fazem considerar a necessidade de instituir políticas públicas direcionadas a reduzir esses números e conseqüentemente elevar o índice de cidadãos com instrução, criando alternativas ao acesso e permanência dessas pessoas à escola. O Plano de Ações Articuladas - PAR é visto como um desses instrumentos, disponibilizando através das relações intergovernamentais tais possibilidades, pois seu maior objetivo é o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios.

A primeira adesão do município de Currais Novos ao Plano de Ações Articuladas ocorreu em 2007, na administração do então prefeito José Marcionilo de Barros Lins e da dirigente municipal de educação Paula Francinete de Araújo Batista, continuando vigente até os dias atuais, conforme registros encontrados na Secretaria Municipal de Educação.

Salienta-se que através dos registros encontrados, Currais Novos/RN, campo da pesquisa, está sempre aderindo as propostas de políticas públicas relacionadas à educação. Desse modo, ao longo dos anos, a educação de Currais Novos/RN vem merecendo destaque pela participação em concursos e premiações no cenário estadual e nacional, obtendo êxito com projetos reconhecidos.

É relevante apresentar as experiências marcantes no que se refere a essa participação nos últimos quatro anos. Em 2014, as escolas municipais "Professora Trindade Campelo" e de "Nossa Senhora" de Currais Novos foram destaques da

edição 2014 do Prêmio Construindo a Nação. O prêmio destacou os melhores trabalhos desenvolvidos dentro de temas inseridos nas 8 Metas do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), e foi organizado pelo Instituto da Cidadania Brasil em parceria com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), o Serviço Social da Indústria (SESI) e a Fundação Volkswagen. O referido prêmio objetivou dar estímulo, reconhecimento e difusão às ações realizadas por escolas e seus alunos (da iniciativa privada e da rede pública) em intervenções que mostrassem que os alunos são os agentes da mudança, na melhoria ou resolução de problemas nas comunidades onde se inserem essas instituições, pretendendo valorizar o papel do educador no processo de formação do seu aluno como cidadão.

Ainda no ano de 2014, quatro alunos da Escola Estadual Tristão de Barros, Instituto Vivaldo Pereira e da Escola Municipal Humberto Gama, foram os vencedores na categoria micro porte na 10ª edição do Prêmio Itaú-Unicef. Eles desenvolveram a Rede Potiguar de Televisão (RPTV), única emissora de televisão do Brasil totalmente feita por crianças e adolescentes, inserida na grade da Sidys TV a Cabo, emissora curraisnovense e primeiro canal a cabo do Rio Grande do Norte. O projeto da RPTV desenvolveu oficinas de capacitação nas áreas de leitura, fotografia e realização audiovisual e veicula diariamente os conteúdos produzidos por crianças, adolescentes e jovens, que atuam em todas as áreas de produção.

Em 2015, estudantes do 3º ano do Ensino Médio da Escola Estadual Tristão de Barros, em Currais Novos, ganharam o 1º Prêmio Respostas para o Amanhã, uma iniciativa da Samsung, coordenada pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC). Os alunos transformaram lixo eletrônico de peças de celulares, automóveis e computadores coletados pela escola desde 2012, em parceria com lojas de informática de Currais Novos, em instrumentos que auxiliam a locomoção. Foram construídos dois objetos: uma cadeira de rodas motorizada controlada por meio de um joystick e uma bengala com sensores bidimensionais para cegos.

Já no ano de 2016, a Secretaria Municipal de Educação de Currais Novos obteve a segunda colocação do Prêmio Desenvolvimento Educacional Inclusivo: A escola no enfrentamento das desigualdades sociais. A iniciativa contempla ações e projetos de educação comprometidos com a garantia do desenvolvimento inclusivo dos estudantes beneficiários dos Programas Bolsa Família e Benefício da Prestação

Continuada (BPC). O prêmio teve como intenção promover gestão e práticas pedagógicas que vão além da garantia da matrícula a pessoas com deficiência e em situação de vulnerabilidade social, mostrando que as iniciativas também estão atentas as necessidades desses públicos, com aprendizados de qualidade.

Em 2017 a Escola Municipal Professora Trindade Campelo venceu a etapa potiguar do Prêmio Gestão Escolar RN com as experiências bem-sucedidas e iniciativas desenvolvidas no interior da escola. O Prêmio Gestão Escolar, realizado desde 1998 pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), estimula a melhoria da gestão das escolas públicas. O Prêmio busca reconhecer boas práticas, incentivar o aprimoramento dos processos de gestão e promover ações que possibilitem a troca de experiências entre gestores, multiplicando boas estratégias. O exercício de reflexão e planejamento proposto pelo Prêmio Gestão Escolar (PGE) possibilita que as equipes gestoras se deparem com seus avanços e os pontos de atenção e reflitam sobre as relações que estão se desenvolvendo na escola. Com isso, será possível identificar o que é preciso fazer para que os processos de ensino se aproximem, cada vez mais, do que a comunidade escolar considera uma educação de qualidade.

Considerando esse contexto, Currais Novos/RN é um ambiente propício para pesquisa da gestão educacional e faz-se necessário compreender que o compromisso, reflexão e participação cidadã são, portanto, elementos indispensáveis de ampliação de espaços de democratização, promoção de autonomia dos sujeitos e controle e fiscalização das ações projetadas, em andamento ou já concluídas.

A rede de ensino municipal atualmente é formada por 32 instituições de ensino incluindo creches escolas de ensino fundamental da zona rural e urbana. Em se tratando do número de alunos a rede municipal de ensino apresenta-se um número de matrículas reproduzido no quadro abaixo referente ao período que a pesquisa se remete de 2012 a 2017, analisado a partir dos dados informados pelo Censo Escolar. Registra-se que o ano de 2018 não aparecerá devido a não conclusão da inserção dos dados no Censo Escolar.

**Quadro 4 – Matrículas da Rede Municipal (2012-2017)**

Matrículas	Ano					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Matrículas em creches	580	617	624	618	599	626
Matrículas em pré-escolas	889	850	816	743	704	725
Matrículas anos iniciais	2.501	2.396	2.223	2.142	2.013	2.003
Matrículas anos finais	1.134	1.094	1.061	962	977	1.364
Matrículas EJA	413	515	540	282	228	251
Matrículas educação especial	0	0	0	0	0	338

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações do Censo Escolar/INEP|QEdu.org.br

Analisando as taxas de matrículas nas creches nos últimos 05 anos, da rede municipal, no campo e na cidade, conforme apresentado no quadro acima, percebe-se que a variação dessas taxas foi praticamente inexistente. Observando os dados referentes ao número de matrículas por nível de ensino constata-se que poucas mudanças acontecem de um ano para o outro. No atendimento a crianças na idade de creche de 2012 para 2017 houve um aumento de apenas 44 crianças. Em se tratando das matrículas da idade de pré-escola o município entre 2012 e 2017 perdeu 164 crianças um número considerado elevado.

No que tange o ensino fundamental anos iniciais a rede municipal tem sofrido uma queda significativa no número de alunos nos últimos cinco anos, chegando a perder quase quinhentos alunos do ano de 2012 a 2017, fato que merece uma atenção maior pelos dirigentes. É importante lembrar que a rede estadual também oferece os anos iniciais do ensino fundamental no município em duas escolas uma na zona urbana e outra na zona rural, deixando esses alunos de serem matriculados na rede municipal.

Outro fator que contribui para redução no número de alunos nessa etapa de ensino é a quantidade de escolas da rede privada de ensino existente na cidade, somando-se ao número de cinco escolas de porte médio e grande e que nos últimos anos tem apresentado um aumento na taxa de matrícula constante.

As matrículas nos anos finais do ensino fundamental foi o único nível de ensino que teve um aumento de 230 alunos nos últimos anos. Em pesquisa constata-se que esse aumento se deu devido à rede de ensino estadual ter iniciado em algumas escolas o ensino médio integral, deixando de atender o ensino fundamental, dessa forma os alunos migraram para a rede municipal. Já na modalidade da Educação de Jovens e adultos perdeu entre 2012 e 2107 162 alunos. Em relação à Educação Especial os anos anteriores não foram e conforme consta no quadro só apresenta o número de matrículas de 2017. De acordo com os dados nota-se uma redução significativa no número de matrículas na rede municipal de ensino.

Mesmo diante desses números, ainda se observa a procura de vagas para crianças em idade de frequentar a creche e a educação infantil, como também ainda se observa que ainda existem salas de aulas com o número de alunos superior ao estipulado pela lei que regulamenta a quantidade de alunos. Faz-se necessário compreender que a falta de espaços adequados para o atendimento a essa faixa etária é de fundamental importância para o aumento no número das matrículas nessa etapa de ensino.

A primeira meta do Plano Nacional de Educação inclui duas etapas de ensino com cenários diferentes. A primeira etapa trata do atendimento a Educação Infantil de crianças de 4 e 5 anos que em 2017 segundo os dados apresentados no Anuário Brasileiro da Educação Básica (2017), chega a taxa a 90,5%, embora que dessa faixa etária ainda 600 mil crianças estejam fora da escola. Em se tratando do atendimento as crianças de 0 a 3 anos apenas 30,4% frequentam a escola, permanecendo muito distante de alcançar a meta de atender 50% das crianças até 2024.

No Plano Municipal de Educação de Currais Novos a Meta 1 em consonância com o PNE apresenta:

**Meta 1:** Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 70% (setenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste Plano. (PME, 2015)

Segundo o planejado para o cumprimento da meta 1 o município apresenta os indicadores conforme quadro abaixo:

**Quadro 5** – Indicadores Meta 1 do Plano Municipal de Educação

<b>INDICADORES</b>	<b>BRASIL</b>	<b>RN</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
Indicador 1A - Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola.	81,4%	89,7%	94,2%
Indicador 1B - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola.	23,2%	25,6%	31,4%

**Fonte:** Plano Municipal de Educação de Currais Novos/RN.

Para atender as crianças de educação infantil de Currais Novos são as estratégias presentes no PME são as seguintes: 1.1) Assegurar a conclusão das creches do Pro Infância até 2016. 1.2) Ampliar e reformar, em regime de colaboração, as creches já existentes, assim como construir novas creches atentando para as demandas locais. (PME, 2015). Uma das condições essenciais para a melhoria nesse atendimento de qualidade nas escolas de educação infantil é a infraestrutura e os recursos pedagógicos.

É importante destacar que do ponto de vista da infraestrutura, o município não possui creches conforme os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil apresentado pelo MEC, tornando-se necessário a construção e/ou ampliação dos espaços existentes, que na grande maioria não estão adequados para receber as crianças de forma a garantir o cumprimento da referida Meta. Todavia ainda não foi possível o cumprimento dessa meta do PME, pois nesses últimos anos mesmo recebendo recursos financeiros através do Plano de Ações Articuladas (PAR) o município não concluiu a construção das duas creches ProInfância tipo B e tipo C.

A escola pública municipal sofre com a perda de um número significativo de alunos de acordo com os últimos registros. E pode-se dizer que alguns dos fatores que contribuem para essa redução de matrículas são: infraestrutura inadequada, ausência de matérias de suportes pedagógicos e tecnológicos adequados para o atendimento dessa clientela, falta de valorização aos profissionais da educação, entre outros.

Em contrapartida a esses fatores a rede municipal de ensino apresenta nos últimos anos uma elevação significativa no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais do ensino fundamental, visto como ponto forte na educação básica pública do município.

Criando também pelo decreto nº 6.094/2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este índice foi concebido como um indicador objetivo que visa aferir a qualidade da educação, permitindo o monitoramento da evolução da situação educacional, definida em um índice de IDEB igual a seis, para a média nacional. Para isso foram estabelecidas, no termo de adesão ao compromisso, metas intermediárias a cada dois anos e finais em 2020 (FARENZENA, 2009).

O IDEB é composto por dois indicadores: o desempenho dos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que inclui a Prova Brasil, e as taxas de aprovação em todas as etapas de ensino, obtidas por meio do Censo Escolar. Esse índice é calculado sempre nos anos ímpares, quando é realizada a avaliação nacional.

Conforme apresenta no quadro a seguir esse índice vem sendo elevado nessa etapa de ensino no município de Currais Novos.

**Tabela 1 - IDEB Ensino Fundamental Anos Iniciais.**

4ª série / 5º ano		Ideb Observado						Metas Projetadas							
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Currais Novos	3.3	3.5	3.9	4.5	5.0	5.1	5.6	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6

**Fonte:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Mesmo mostrando um crescimento no IDEB, ainda é preciso avançar na oferta de um ensino com o aprendizado adequado. Esses dados nos mostram que o acompanhamento ao ritmo de evolução e a distância para os objetivos a serem alcançados até 2012 são importantes, pois são subsídios favoráveis para a o realinhamento da rede. O município conseguiu avançar onde em 2013 o IDEB era 5,0 no ano de 2017 ultrapassou a meta projetada que é de 5,0 pontos, atingindo 5,6.

No que diz respeito aos resultados nacionais o ensino fundamental anos finais não segue o mesmo percurso dos anos iniciais, observado no quadro abaixo:

**Tabela 2 - IDEB Ensino Fundamental Anos Finais**

6ª série / 9º ano																
Município	Ideb Observado							Metas Projetadas								
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Currais Novos	3,3	3,5	3,5	3,8	3,4	3,9	3,9	3,3	3,4	3,7	4,1	4,5	4,8	5,0	5,3	

**Fonte:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

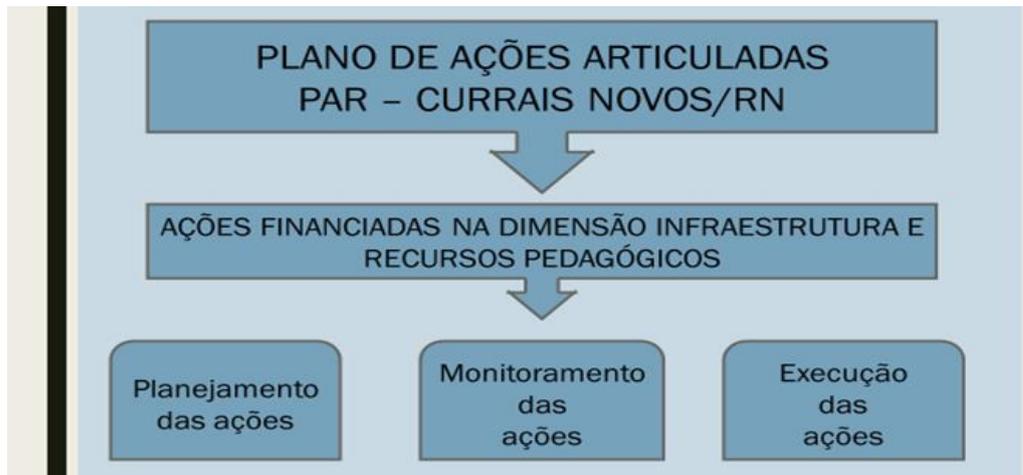
Com base nos dados acima percebe-se que o ensino fundamental anos finais apresenta resultados preocupantes. No último IDEB houve um tímido avanço passando de 3,3 em 2013 para 3,9 em 2015. No ano de 2017 o município não obteve nenhum avanço, continuando com o mesmo IDEB de 2015. Vale acentuar que a meta projetada para esse ano de 2017 seria alcançar 4,8.

Com os investimentos que chegam ao município, mas com a falta da efetivação das ações na infraestrutura e aquisição de recursos pedagógicos reflete de certa forma nos resultados do IDEB, de maneira que mesmo havendo avanços nos últimos anos nos índices de aprendizagens nos anos iniciais do ensino fundamental, precisando um olhar mais direcionado aos anos finais por não ter conseguido avançar nos últimos anos.

Sendo assim, é urgente a efetivação de ações que visem atingir a meta e consequentemente melhorar a educação desses alunos. E a infraestrutura é importante para que as oportunidades educacionais sejam elevadas e equalizadas. Dessa forma é de fundamental importância.

Para aprofundar a discussão a pesquisa propôs analisar a dimensão da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos sobre a edificação, conforme as categorias apresentadas na figura abaixo:

**Figura 1: As Três Categorias Pesquisadas no PAR**



**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir das informações contidas nesse texto.

Conforme mencionado anteriormente os sujeitos entrevistados foram três secretários de educação, dois secretários de finanças e três representantes da escola beneficiada com a ação do PAR. O quadro abaixo apresenta os sujeitos pesquisados de acordo com a respectiva letra atribuída e o ano de atuação:

**Quadro 6:** Sujeitos da Pesquisa

Entrevistado	Letra Atribuída	Ano de Atuação
Secretário de Educação	Z	2012
Secretário de Educação	Y	2013 A 2016
Secretário de Educação	X	2017 E 2018
Secretário de Finanças	A	2013 A 2016
Secretário de Finanças	B	2017 E 2018
Gestor da Escola	H	2013 A 2018
Coordenador Pedagógico	W	2013 A 2018
Professor	K	2013 A 2018

**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir das informações contidas nesse texto.

## **4.2 O Planejamento do Plano de Ações Articuladas em Currais Novos/RN e a Dimensão da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.**

De acordo com a proposta da referida pesquisa uma das categorias que se constituiu no estudo do objeto foi o processo de planejamento do PAR. Seguindo as orientações relacionadas à implementação do PAR esse momento se caracteriza como o início de todo processo, objetivando desenvolver ações na busca da melhoria na educação básica dos entes federados proposta pela União. O ato de planejar colabora para identificar as necessidades e para repensar os objetivos. Dessa forma, o planejamento é imprescindível na gestão de políticas públicas educacionais.

Na fase de elaboração de um plano Bordingnon (2014) destaca etapas a serem seguidas. A primeira etapa é a análise da situação (ou diagnóstico) que implica a consciência de onde e porque estamos no lugar que estamos. Ele enfatiza que não basta conhecer a realidade atual (informações e dados estatísticos), sendo essencial compreendê-la. Para o autor a segunda etapa do planejamento é a definição e o caminho a seguir; as metas e objetivos a serem alcançados. Porém adverte a necessidade de decidir também com que meios e quais processos serão adotados nesse percurso. Nesse contexto o PAR apresentado como um planejamento estratégico tem como proposta se tornar uma ação contextualizada no ambiente, numa perspectiva de futuro e com meios de alcançar os seus objetivos.

Fonseca (2013) entende que o planejamento traz em si a marca da incerteza e da flexibilidade, devido à possibilidade de seus objetivos não serem cumpridos, devido à ocorrência de imprevistos externos nas áreas políticas, econômica e social.

Corroborando com o pensamento da autora, destaca-se essa preocupação em relação ao PAR como um planejamento de ações que dependem na sua totalidade do parecer do governo federal no que diz a liberação de recursos para justamente cumprir com as ações planejadas pelos entes federativos. Desta feita o planejado nem sempre conseguirá ser efetivado, principalmente quando se necessita de recursos financeiros para a ação ser executada. Mesmo com essas incertezas é de fundamental importância na construção do planejamento existir a participação da sociedade civil, por ter a capacidade de atuar na definição e acompanhamento dos planos.

O PAR traz na sua concepção a construção de forma democrática, com a participação dos gestores, professores e técnicos que atuam na educação básica. Através da elaboração de um diagnóstico proposto pelo MEC a equipe de elaboração apresenta a realidade da educação local, enfatizando suas especificidades e necessidades na busca de oferecer uma educação de qualidade que respeite os princípios de equidade. Esse diagnóstico é feito a partir de indicadores pormenorizados e construídos a partir das 28 diretrizes expostas no Plano de Metas (Brasil, MEC 2008).

Fonseca (2013) mais uma vez enfatiza que “esse planejamento não pode prescindir de uma negociação entre seus destinatários e o governo”. Sendo assim a construção do processo de descentralização em regime de colaboração deve ser estabelecido através do alinhamento de ações que beneficie e esclareça as responsabilidades dos entes federados e da União no que diz respeito principalmente no enfrentamento da desigualdade de oportunidades educacionais. Conforme evidencia Ianni (1977) o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações de poder.

Entende-se que a proposta do PAR vai ao encontro dessa discussão por ser construído na perspectiva de participação coletiva, porém não se pode deixar de relatar as fragilidades que podem ocorrer nesse processo. O secretário de educação Z diz que enquanto profissional de educação no período da elaboração do PAR não houve uma divulgação maior e uma mobilização por parte da gestão na apresentação do PAR e que vê isso como um ponto negativo.

O depoimento do secretário Z mostra que em certos momentos da construção de planejamento uma das fragilidades foi não ter levado em consideração a fala dos envolvidos no processo, deixando de ser executado de forma participativa, de modo a não ouvir as vozes dos sujeitos.

O planejamento e a organização e implementação do PAR já está no seu terceiro ciclo. Evidenciando a sua importância por ser um plano plurianual e multidimensional, de maneira que a sua temporalidade perpassa gestões, evitando a histórica descontinuidade nas ações ao término de um mandato.

Como assinalam Oliveira; Scaff; Senna (2013) o plano foi apresentado à sociedade brasileira com o desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Os autores mostram a

relevância do PAR e suas perspectivas em relação ao atendimento a educação. Por se tratar de um modelo unificado e reporta-se a implementar ações semelhantes as diferentes localidades brasileiras, de acordo com as suas necessidades.

O primeiro ciclo do PAR aconteceu no período de 2007 a 2010 como ação sistêmica, onde os municípios eram escolhidos através de critérios como vulnerabilidade social, situação econômico-financeira, déficit de vagas na educação infantil de atendimento aos municípios segundo estudo da Universidade de Campinas (UNICAMP), para reformas, ampliações e construções de creches. Nesse período para a elaboração do PAR foi utilizado o módulo PAR – Plano de Metas. Nesse módulo, os entes federados também realizam o monitoramento das ações planejadas e aprovadas. O município de Currais Novos/RN no ano de 2007 assinou o Termo de Compromisso fazendo parte da lista dos 5.563 municípios brasileiros que até final de julho de 2008 aderiram ao compromisso. Nesse período os 26 estados e o Distrito Federal iniciaram também o processo de planejamento conforme as orientações do MEC formando o comitê local, conforme orientações constantes no documento Instrumento de Campo. (BRASIL, 2008).

Contraopondo-se ao secretário de educação Z, de acordo com o relato do secretário de educação X, o comitê local seguiu todas as orientações do MEC no planejamento. O mesmo observa ser primordial a participação e composição do comitê local ser realmente de acordo com as orientações, e que no município foram convocados os profissionais que atuam na educação que conheciam a realidade e as necessidades da educação municipal e que não tiveram dificuldades em realizar esse diagnóstico.

Corroborando com esse pensamento o secretário de educação Y diz que essa a comissão local tem o papel de fazer um check-up observando as necessidades urgentes para melhorar o ensino aprendizagem dos alunos. A partir daí solicita através do preenchimento do diagnóstico do PAR as ações para atender essas demandas. Porém ele destaca: “Também tinha todos os indicadores lá pra gente ir só pontuando”. (SECRETÁRIO Y, 2018).

De acordo com a fala do secretário observa-se que esse planejamento nessa concepção abre uma discussão no que diz respeito a sua elaboração, pois todas as ações já estão elaboradas, afirmando a centralização do governo federal. Os municípios e estados e Distrito Federal são levados a adotar os critérios previamente

definidos pela União para a elaboração do PAR, aderindo em resultado de receber principalmente repasses financeiros. Farezenda, Marchand, (2014) complementa dizendo que o PAR se torna instrumental central no processo de regulação do Plano de Metas. O secretário X acrescenta que a partir da elaboração do Plano se tem um mapeamento organizado da situação educacional do município. “Vejo esse instrumento como eficaz, porque ataca no problema”. (SECRETÁRIO X, 2018).

Em suma, na opinião dos secretários mesmo apresentando fragilidades na forma proposta pelo governo federal esse planejamento é apontado como eficiente.

Ainda no que se refere ao período de elaboração do PAR, segundo as falas e os relatos dos entrevistados houve falta de uma divulgação maior por parte dos gestores na apresentação da proposta para os profissionais dos diversos segmentos da educação básica do município. Dessa forma nos faz refletir no que realmente é compreendido por participação coletiva. E nessa direção Vasconcellos (2009) afirma:

A participação é uma resposta a um dos anseios mais fundamentais do homem: ser levado em conta, tomar parte, ser incluído, ser respeitado. Todavia a participação só tem sentido quando existe por detrás uma ética, uma disposição em mudar realmente o que for necessário e não apenas as aparências [...] (VASCONCELLOS, 2009, p. 24-5)

A afirmação do autor nessa reflexão acerca da participação coletiva torna-se esclarecedora quando o mesmo diz que não basta se está presente no processo, mas estar predisposto a mudar uma realidade muito além dos indícios.

Paro (2001) reforça a participação como processo democrático que se constrói no caminhar, apontando que os obstáculos precisam ser refletidos previamente e que também existem as potencialidades que a realidade apresenta para a ação.

Ainda objetivando esclarecer o aspecto da participação Luck (2008), respalda:

Participar implica compartilhar poder, vale dizer, implica compartilhar responsabilidades por decisões tomadas em conjunto com uma coletividade e o enfrentamento dos desafios de promoção de avanços, no sentido de melhoria contínua e transformações necessárias. (LUCK, 2008, p. 44).

Portanto, participar significa de acordo com os autores partilha de responsabilidades, troca de ideias, engajamento no processo e acima de tudo compromisso com a tomada de decisões visando mudar a realidade do coletivo.

Na continuidade na efetivação do PAR, nos anos seguintes o governo federal propõe ampliação nas propostas de atendimento via PAR tais como: Caminho da

Escola, monitoramento das obras no SIMEC, empenhos e pagamentos parciais dos convênios, expansão do atendimento as creches e o registro de preço para mobiliário escolar.

No ano de 2011 inicia o segundo ciclo do PAR passando a ter uma regulação entre os entes federados e a União com relação às ações de assistência técnica e financeira destinada a educação básica advinda de recursos do governo federal. A partir desse ano, os entes federados fazem um novo diagnóstico da situação educacional local para elaborar o planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no IDEB dos últimos anos (2005, 2007 e 2009).

Baseando-se nesses dados faz-se necessário que os gestores e profissionais da educação busquem alternativas junto às outras instâncias, respaldado no regime de colaboração para “atacar” o problema e criar possibilidades e melhoria seja na infraestrutura, na formação e valorização dos profissionais da educação, para proporcionar um ensino onde a aprendizagem aconteça de fato por parte das crianças e adolescentes nessa etapa de ensino refletindo um resultado mais elevado. Para isso o planejamento é essencial segundo relata o secretário de educação Y:

Eu avalio esse planejamento positivo. É uma estratégia muito boa. O PAR é realmente, como eu disse, é uma grande ferramenta. Ele é importante porque anterior a essa forma de planejamento não havia nenhum mecanismo de política pública voltada para os municípios nesse formato. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO Y, 2018).

De acordo com a sua fala o secretário de educação Y reconhece a importância do PAR como instrumento de um planejamento com grandes contribuições, sendo uma inovação nas propostas de apoio aos entes federados.

Na sequência da efetivação do planejamento do PAR, no período que se estabelece o segundo ciclo desse planejamento dos sistemas/redes de educação passa a ser realizado mediante as orientações do PAR, baseado em diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão dos sistemas de ensino, com vista à melhoria da qualidade da educação básica. A aplicação desse instrumento segundo proposição do MEC tem caráter participativo, visando promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal, para coleta de informações quantitativas e qualitativas. Salienta-se que o Ministério da Educação elaborou o documento “Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014” (BRASIL, 2011), com orientações aos municípios para elaboração do 2º ciclo do PAR, estruturado em quatro

dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007), compostas por áreas de atuação e com indicadores específicos para cada área de atuação, estas se desmembram em indicadores que são analisados por equipes locais, sendo, posteriormente, pontuadas conforme critérios previamente definidos pelo MEC. Essas quatro dimensões tentam contemplar todo o processo educacional. Cada uma das dimensões divide-se em áreas que por sua vez, desdobram-se em indicadores com critérios de pontuação que vão de escala de 1 a 4, além de ser utilizado o critério “Não se Aplica” (NSA). A pontuação 4 indica uma situação positiva, não necessitando de ações imediatas. Quando um indicador recebe a pontuação 3 é porque apresenta uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativo. Vale ressaltar que ao colocar a pontuação 3 e 4 em algum indicador não serão atribuídos financiamento e apoio técnico. Quando o indicador recebe a pontuação 2 é declarado uma situação insuficiente, que merecem a atenção e com mais aspectos negativos do que positivos, sendo necessárias ações imediatas que poderão ter respaldo no apoio técnico e/ou financeiro do MEC. A pontuação 1 demonstra que o município se encontra em uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas, negativos ou inexistentes. Essa pontuação apresenta carência imediata para manutenção de suas ações e tem o apoio técnico e ou financeiro do MEC. Por fim, os indicadores, aos quais foram atribuídos NSA demonstram ineficiência na informação e ou não refletem a realidade local. No total são 82 indicadores distribuídos nas quatro dimensões, segundo o manual de orientação do MEC. Vale salientar que ao atribuir uma pontuação a cada indicador se elabora uma justificativa e apresenta a demanda estabelecida para o item. É preciso lembrar que a pontuação deverá ter como base dados e informações fidedignos, a partir de fontes disponíveis como os Indicadores Demográficos e Educacionais (IDE), nos indicadores qualitativos serão resultados da discussão da equipe local. Os indicadores expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida e avaliada e foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007).

Nesse período o secretário de educação Z explica que foi realizada uma revisão no PAR do município observando as ações planejadas no ciclo anterior e acrescentadas as ações principalmente na dimensão infraestrutura física e recursos

pedagógicos. Enfatiza ainda que nesse momento foram convocados profissionais que atuavam na Secretaria Municipal de Educação e Cultura responsáveis por diversas áreas para participar desse momento de revisão do PAR.

A análise do PAR do município de Currais Novos/RN desse período delimita-se a dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Essa dimensão se divide em quatro áreas, subdividida em 22 indicadores conforme apresentada no quadro abaixo.

**Quadro 7 - PAR 2011-2014 – Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – 4 Áreas – 22 Indicadores**

<b>Área</b>	<b>Indicadores</b>
Área 1: Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Condições da infraestrutura física da secretaria municipal de educação.</li> <li>2. Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação.</li> </ol>
Área 2: Condições da rede física escolar existente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Biblioteca: instalações e espaço físico.</li> <li>2. Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares</li> <li>3. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana.</li> <li>4. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área rural, sem assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</li> <li>5. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana.</li> <li>6. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área rural, sem assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</li> <li>7. Necessidades de novos prédios escolares, existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana.</li> <li>8. Necessidades de novos prédios escolares, existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área rural, sem assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</li> <li>9. Necessidades de novos prédios escolares, existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana.</li> <li>10. Necessidades de novos prédios escolares, existência de prédios escolares para atendimento à demanda do</li> </ol>

	<p>ensino fundamental na área rural, sem assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.</p> <p>11. Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade.</p> <p>12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.</p>
Área 3: Uso de tecnologias	<p>1. Existência e funcionalidades dos laboratórios de Ciências e de Informática.</p> <p>2. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática par atualização de conteúdos e realização de pesquisas.</p> <p>3. Existência de sala de recursos multifuncionais a utilização para o atendimento educacional especializado (AEE).</p> <p>4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.</p>
Área 4: Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem as diversidades das demandas educacionais	<p>1. Suficiência, diversidade e acessibilidade de acervo bibliográfico (de referência e literatura).</p> <p>2. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos.</p> <p>3. Suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais esportivos.</p> <p>4. Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.</p>

**Fonte:** Orientações para a elaboração do PAR dos municípios (2011-2014).

Destaca-se o desdobramento das ações em subações constituindo os indicadores do PAR. Esses indicadores são comuns para todos os municípios e Estados, onde cada ente federado fará a seleção de acordo com o diagnóstico realizado, transformando no planejamento do município. De acordo com a proposta apresentada no PAR a dimensão tem suas áreas bem definidas, abrangendo a estrutura física da Secretaria, das escolas, além dos materiais pedagógicos e tecnológicos necessários para efetivação do ensino aprendizagem,

A Infraestrutura Física segundo Soares Neto (2013), é definida em quatro categorias. A primeira é a Infraestrutura Elementar onde apresenta aspectos elementares para seu funcionamento como: energia, água, sanitários, cozinha e esgoto. A segunda é a Infraestrutura Básica na qual todos os itens que integram a Infraestrutura Elementar estão presentes, acrescentando alguns equipamentos que auxiliam no funcionamento. A terceira é a Infraestrutura Adequada que além de ter todos os itens dispostos nas infraestruturas anteriores, apresenta ampliação nos espaços e equipamentos complementares. Por último o autor apresenta a

Infraestrutura Avançada, essa tão sonhada por todos, sendo aquela que além de incluir todos os itens das anteriores, acrescenta espaços, dependências e materiais específicos para o atendimento de qualidade aos estudantes. Essa última infraestrutura mencionada pelo autor é utopia na maioria dos espaços públicos escolares, pois o financiamento para adequação dos espaços e aquisição de materiais não são suficientes para atender a demanda.

Em busca de diminuir essa carência o PAR se apresenta como uma possibilidade para os entes federados através de um diagnóstico e sucessivamente a elaboração do planejamento atendendo as especificidades locais. Esse instrumento apresenta-se como parâmetro para possível apoio técnico e/ou financeiro da União para com os entes federados.

Observando o planejamento do PAR (2011-2014) do município de Currais Novos na dimensão 4-Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos verifica-se que o diagnóstico está disposto conforme o quadro a seguir:

**Quadro 8** - Diagnóstico da Área Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos - PAR 2011-2014.

Área	Indicador	Pontuação	Justificativa
1	1	3	Secretaria não dispõe de acessibilidade.
	2	3	Os equipamentos existentes não atendem a demanda.
2	1	2	Algumas unidades de ensino possuem instalações inadequadas para as salas de leitura.
	2	2	Alguns prédios não possuem acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.
	3	2	As creches ainda não possuem salas de repouso, salas para atividades, fraldário, lactário e solário.
	4	1	A Educação Infantil no campo não possui infraestrutura física adequada.
	5	2	Necessita adequar a infraestrutura física de algumas escolas para atender a demanda do Ensino Fundamental.
	6	1	As escolas do campo que atende a comunidade quilombola necessitam de infraestrutura adequada para possível atendimento a EJA.

	7	2	Necessidade de construção de novos estabelecimentos para atender a demanda da educação infantil.
	8	1	Necessidade de construção de novos estabelecimentos para atender a demanda da educação infantil no campo, comunidade quilombola.
	9	3	Tem infraestrutura própria para atender 75% da demanda de ensino fundamental.
	10	2	O município tem infraestrutura própria, necessitando de reforma nas unidades do campo.
	11	2	Necessidade de melhorar as condições de mobiliário e equipamentos escolares.
	12	2	Existe transporte escolar, mas precisa melhorar as condições de qualidade, conforto e acessibilidade.
3	1	1	Não existem laboratórios de Ciências nas escolas municipais, mas existem laboratórios de informática em algumas escolas.
	2	2	Necessita expandir o acesso à internet para os laboratórios de informática existentes.
	3	2	Algumas escolas receberam os equipamentos para a sala de recursos multifuncionais e aguardam sua instalação.
	4	3	A secretaria utiliza-se de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.
4	1	2	O acervo bibliográfico é insuficiente e nem todas as escolas possuem biblioteca.
	2	2	A quantidade de materiais pedagógicos diversos existentes não atendem a necessidade de alunos e professores e somente parte das escolas possuem materiais acessíveis.
	3	3	As escolas possuem materiais esportivos de qualidades, acessíveis, mas em quantidade insuficiente.
	4	1	Há necessidade de materiais didáticos e pedagógicos para a EJA e para a diversidade.

Dos vinte e dois indicadores da área Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, cinco receberam pontuação 03 apresentando uma situação satisfatória,

não sendo atribuídos financiamento e apoio técnico. Doze dos indicadores receberam a pontuação 02 informando uma situação insuficiente, que necessitam de apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Com a pontuação 01 o município declarou no diagnóstico, cinco indicadores revelando maiores necessidades de apoio. Dessa forma observa-se que o maior número de indicadores apresentado no planejamento necessita do apoio técnico e ou financeiro do MEC. Isso aponta a carência na infraestrutura, mobiliários e equipamentos no município para manutenção da educação básica.

O enfoque quanto ao investimento na infraestrutura está direcionado a construção de estabelecimentos escolares com espaços adequados e com padrões de qualidade. Estende-se também a aquisição de recursos materiais apropriados para a efetivação do ensino e aprendizagem.

Reforça-se que esse diagnóstico da situação do sistema de ensino e a elaboração do PAR pelas equipes locais, realizado no módulo do ambiente virtual Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação – SIMEC. O acesso ao sistema facilita a comunicação entre o MEC e os estados e municípios na tramitação das informações, conferindo mais agilidade no processo de elaboração, análise e monitoramento das ações do PAR, que também ocorre no ambiente virtual. (BRASIL, 2009).

Investigando ainda esse processo de planejamento do PAR no município o secretário de educação Y relata:

As ações planejadas no PAR correspondem às necessidades básicas do município. Com relação à construção da creche por exemplo. É uma necessidade muito grande do município, a disponibilização do atendimento as crianças em idade de 0 a 3 anos ainda não temos. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO Y, 2018).

Segundo o depoimento do secretário Y enfatiza que a equipe de elaboração focou nas reais necessidades do município, principalmente no que diz respeito a ações na dimensão da infraestrutura e recursos pedagógicos, onde a carência de espaços físicos adequados é considerável. Esse momento foi pontual em virtude de que a partir desse planejamento os entes federados ficam aptos a receber o apoio técnico e financeiro.

Com o planejamento realizado o município aguardará o período de análise do MEC em relação à disponibilidade de recursos para a efetivação do apoio técnico e financeiros das ações presentes no PAR.

Em síntese o quadro abaixo apresenta os resultados do processo de planejamento das ações financiadas na dimensão da infraestrutura e recursos pedagógicos segundo as informações obtidas nesse estudo.

**Figura 2:** Resultado do Planejamento na Infraestrutura e Recursos Pedagógicos



Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das informações contidas nesse texto.

Observa-se que o planejamento foi segundo os depoimentos dos envolvidos realizado conforme as necessidades da educação municipal. É importante ressaltar a falta de divulgação no processo de elaboração do plano. Nota-se que esse fato é visto como negativo pelos envolvidos no processo, pois segundo os mesmos os educadores deveriam ter uma participação maior.

### 4.3 As Ações Financiadas através do PAR para Município de Currais Novos/RN

Através da Resolução/CD/FNDE nº 7, de 25 de fevereiro de 2011, considerando o processo seletivo realizado pelo Ministério da Educação e pelo FNDE no último trimestre de 2010 e primeiro bimestre de 2011, informa os municípios do grupo III a serem contemplados na primeira chamada com unidades de educação infantil do

Programa Pró-Infância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2<sup>10</sup>.

Nesse contexto no estado do Rio Grande do Norte 11 municípios foram contemplados entre eles Currais Novos com o apoio à construção de uma unidade de quadra escolar poliesportiva, conforme consta na relação dos municípios em primeira chamada no anexo II da referida Resolução.

**Tabela 3 – Relação dos Municípios do RN Selecionados em Primeira Chamada para a Construção de Quadras Escolares Poliesportivas no Âmbito do PAC 2**

UF	Município Beneficiado	Cod IBGE	Grupo PAC	Quantidade de unidades
<b>RN</b>	<b>Alto do Rodrigues</b>	<b>2400703</b>	<b>Grupo 3</b>	<b>1</b>
<b>RN</b>	Apodi	2401008	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Currais Novos	2403103	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Extremoz	2403608	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Governador Rosado	2404309	Grupo 3	1
<b>RN</b>	João Câmara	2405801	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Jucurutu	2406106	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Monte Alegre	2407807	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Poço Branco	2410108	Grupo 3	1
<b>RN</b>	São Paulo do Potengi	2412609	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Serra Negra do Norte	2413409	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Serrinha	2413508	Grupo 3	1
<b>RN</b>	Taipu	2413904	Grupo 3	1

Fonte: <http://www.fnde.gov.br>

Conforme Termo de Compromisso assinado pelo prefeito em exercício essa quadra foi requisitada para a Escola Municipal Ausônio Araújo, situada no Bairro José Bezerra de Araújo, que atende a crianças do ensino fundamental anos iniciais.

No mesmo ano com a Resolução/CD/FNDE Nº 29, de 9 de junho de 2011 que informa os municípios do grupo III a serem contemplados na segunda chamada com unidades de educação infantil do Programa ProInfância<sup>11</sup> e com quadras escolares

<sup>10</sup> Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Criado em 2007 o promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Disponível em: <http://www.pac.gov.br>. Acesso em: 29 jun. 2018.

<sup>11</sup> O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das

poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Entre os oito municípios do RN, Currais Novos recebe a confirmação do apoio para a construção de unidades de educação infantil do Programa Pró-Infância, conforme consta abaixo. Essa unidade conforme consta no planejamento do PAR, foi direcionada para o bairro Paizinho Maria. As crianças na idade da educação Infantil são atendidas na Escola Municipal Professora Socorro Amaral sem nenhuma estrutura voltada para essa faixa etária.

**Tabela 4-** Relação dos Municípios Selecionados em Segunda Chamada para a Construção de Unidades de Educação Infantil do Programa Pró-Infância no Âmbito do PAC 2.

UF	Município Beneficiado	Cod IBGE	Grupo PAC	Quantidade de unidades
RN	Caraúbas	2402303	Grupo 3	1
RN	Currais Novos	2403103	Grupo 3	1
RN	Jucurutu	2406106	Grupo 3	1
RN	Nova Cruz	2408300	Grupo 3	1
RN	Passa e Fica	2409100	Grupo 3	1
RN	Pau dos Ferros	2409407	Grupo 3	1
RN	Presidente Juscelino	2410306	Grupo 3	1
RN	Santana do Seridó	2411429	Grupo 3	1
RN	Santo Antônio	2411502	Grupo 3	1
RN	Serrinha	2413508	Grupo 3	1
RN	Vera Cruz	2414803	Grupo 3	1

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br>

Na mesma resolução Currais Novos aparece na lista do anexo II entre os oito municípios do RN selecionados em segunda chamada para a construção de quadras escolares poliesportivas no âmbito do PAC 2 apresentado à seguir:

**Tabela 5 –** Relação dos Municípios do RN Selecionados em Segunda Chamada para a Construção de Quadras Escolares Poliesportivas no Âmbito do PAC 2.

UF	Município Beneficiado	Cod IBGE	Grupo PAC	Quantidade de unidades
RN	Caraúbas	2402303	Grupo 3	1
RN	Currais Novos	2403103	Grupo 3	1

ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br>. Acesso em 30 jun.2018.

RN	Extremoz	2403608	Grupo 3	1
RN	Passa e Fica	2409100	Grupo 3	1
RN	Santo Antônio	2411502	Grupo 3	1
RN	São Pedro	2412708	Grupo 3	1
RN	Serrinha	2413508	Grupo 3	1
RN	Sítio Novo	2413706	Grupo 3	1

Fonte: <http://www.fnde.gov.br>

A construção dessa quadra foi direcionada para o bairro Sílvio Bezerra, sendo extensão da Escola Municipal Professora Trindade Campelo que atende alunos do ensino fundamental anos iniciais e anos finais, e a Educação de Jovens e Adultos. O bairro fica na periferia da cidade, é populoso e com diversos problemas sociais. Além da escola no bairro atende as crianças da educação infantil na Creche “O Mundo da Criança”.

É de suma importância frisar que em 03 de junho de 2008, conforme consta no Portal do FNDE liberação de recursos para os entes federados, é depositado na conta do município o valor de R\$ 700.000,00 referente à construção da Proinfância Tipo B, essa obra chega através do convênio de nº 830274/2007, ainda através de celebração de convênio, não sendo via PAR. Salienta-se que a discussão na época quanto o local de sua construção foi bastante acirrada. Segundo informações o gestor municipal desse período, não ouviu a população de um complexo formado por três bairros em expansão que clamava por esse benefício. Assim, sendo, sem dar voz da comunidade o prefeito escolhe outro bairro também carente, mas com creche já construída no local.

Conforme análise nos documentos do município observa-se que em 2011 o prefeito em exercício assinou três termos de compromisso referentes à construção da Quadra Coberta para a Escola Municipal Professora Trindade Campelo, totalizando o valor de R\$ 489.897,57. Uma Quadra Escolar Coberta para a escola Municipal Ausônio Araújo no mesmo valor de R\$ 489.897,57 e a outra obra foi à construção da Escola Infantil – Tipo C no valor de R\$ 619.999,67.

Em entrevista o secretário de educação X diz:

Essas obras foram de grande importância para melhorar a educação municipal. Por exemplo, com a creche do bairro Paizinho Maria, aumenta o número de matrículas. Já que a demanda existe, mas faltava o espaço. Em relação às quadras esportivas é de grande valor para ampliação do espaço dessas escolas, pois agora os professores têm espaço para a prática esportiva da comunidade escolar como também do bairro. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO X, 2018).

O secretário X vê nessas obras que chegam ao município uma perspectiva de inovação, acesso e permanência dos estudantes da rede municipal.

Após a etapa de assinatura do termo de compromisso pelo gestor municipal o passo seguinte é seguir as orientações advindas do FNDE, no que diz respeito à efetivação do processo licitatório o secretário X diz:

A grande dificuldade encontrada nesse processo era a licitação. As empresas que participam iniciam as obras e abandonam. Quando se percebe o recurso que tem não dar para concluir a obra. Aí pede um aditivo, envia para Brasília, fica esperando o resultado com a obra parada. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO X, 2018).

Corroborando com a fala do secretário X, os demais dirigentes municipais de educação entrevistados, relatam ter passado por essa experiência, haja vista que na sua gestão foi necessário realizar esse procedimento, mesmo sendo para continuação da obra.

Além do financiamento para as obras, Currais Novos recebeu nos últimos anos transferências da União através do FNDE, via PAR para a aquisição de itens que contribuem para o bom andamento da educação. A tabela abaixo apresenta os recursos repassados pela União com os respectivos programas.

**Quadro 9 – Recursos Financeiros da União para o Município de Currais Novos/RN Via PAR (2010 – 2015) – Dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.**

<b>DATA</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>VALOR AUFERIDO (R\$)</b>
<b>18/11/2010</b>	Caminho da Escola Ônibus Escolar	R\$ 331.650,00
<b>08/07/2011</b>	Implementação de escolas para Educação Infantil Proinfância	R\$ 123.999,93
<b>28/07/2011</b>	Implantação. adequação. estruturas esportivas escolares Quadra	R\$ 97.979,51
<b>04/11/2011</b>	Implantação. adequação. estruturas esportivas escolares Quadra	R\$ 97.979,51
<b>06/07/2012</b>	Caminho da Escola Ônibus Pronacampo	R\$ 1.089.440,00

<b>06/07/2012</b>	Caminho da Escola Ônibus Acessível	R\$ 132.000,00
<b>11/03/2013</b>	Implantação. Adequação. Estruturas esportivas escolares Quadra	R\$ 244.948,79
<b>03/05/2013</b>	Implementação de escolas para Educação Infantil Proinfância	R\$ 340.999,82
<b>06/05/2013</b>	PROINFO Projeter	R\$ 18.250,00
<b>06/05/2013</b>	Infraestrutura escolar PAR mobiliário	R\$ 87.580,00
<b>07/11/2014</b>	Implantação. Adequação. Estruturas esportivas escolares Quadra	R\$ 122.474,39
<b>12/06/2015</b>	Implantação. Adequação. Estruturas esportivas escolares Quadra	R\$ 122.474,40
<b>TOTAL</b>		R\$ 2.809,435, 00

**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir das informações do Portal do FNDE.

Apoiando-se nas informações contidas na tabela apresentada, verifica-se que através do PAR o município recebeu apoio financeiro com ênfase nos anos de 2011, 2012 e 2013. Merecem destaque os programas de assistência financeira disponibilizado para Currais Novos conforme exibida na tabela acima.

O programa Caminho da Escola foi criado através da Resolução nº. 03, de 28 de março de 2007, pelo MEC/FNDE; conforme informações do site do FNDE, com o objetivo de renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes municipal, do DF e estadual de educação básica pública. É voltado a estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, oferecendo ônibus, lanchas e bicicletas fabricados especialmente para o tráfego nestas regiões, sempre visando à segurança e à qualidade do transporte.

Existem três formas para entes federativos adquirirem veículos do Caminho da Escola: assistência financeira do FNDE no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme disponibilidade orçamentária consignada na Lei Orçamentária Anual; recursos próprios; e linha de crédito do BNDES (exceto para bicicletas). De qualquer forma, devem aderir à ata respectiva no Sistema de Gerenciamento de Adesão e Registro de Preços (SIGARP).

Com o programa Caminho da Escola o município recebeu recursos para aquisição de 8 ônibus escolares através da assistência financeira do FNDE no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), totalizando um valor de R\$ 1.553.090,00 de investimento.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

O programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação: Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes. Para construção de escolas de educação infantil poderão ser adotados projetos-padrão, nomeados Tipo B, Tipo C, Tipo 1 e Tipo 2, fornecidos pelo FNDE, cujos parâmetros técnicos para a implantação em terrenos são predefinidos pela autarquia, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC.

Conforme o Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 80 Implantação de escolas para educação infantil e a execução do Proinfância ocorre em cinco etapas: Análise das propostas; Liberação dos recursos financeiros; Execução; Monitoramento das obras e Prestação de contas. O Programa passou por reformulações em sua implementação, podendo ser divididas em três fases. Na primeira fase (do seu início, 2007, a meados de 2012), o FNDE disponibiliza os projetos das escolas infantis e os entes federados são os responsáveis pela licitação, contratação, execução e fiscalização das construções. Na segunda fase (2012 a 2015), considerando o baixo desempenho até então alcançado, o FNDE centraliza o processo licitatório nacional voltado à construção integral das unidades infantis do Programa. A terceira etapa (2015 até o presente) é basicamente um retorno à primeira etapa, onde os entes federativos têm o encargo de licitar, contratar, executar e fiscalizar as obras. É marcada pela disponibilização de novos projetos arquitetônicos baseados em métodos construtivos tradicionais. De acordo com as informações acima

apresentadas o município em pauta recebeu investimentos de R\$ 464.999,75 até o ano em curso, devido a essas obras ainda não terem sido concluídas.

O programa mobiliário escolar foi inserido no PAR em 2010, quando foi liberada a adesão aos municípios prioritários para novas demandas de infraestrutura. Objetivando a aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. Esse mobiliário para educação infantil tem por objetivo renovar e padronizar os mobiliários das escolas no país, garantindo qualidade e conforto para os alunos da rede pública, com base nos elementos construtivos e dimensionais prescritos nos regulamentos e normas técnicas brasileiras (ABNT, INMETRO e outras). Currais Novos recebeu o valor de R\$ 87.580,00 que de acordo com o secretário de finanças ainda continua na conta do município.

O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) oferece o projetor multimídia interativo será mais uma ferramenta de inclusão digital com o propósito de levar tecnologias às salas de aula para facilitar o ensino e a aprendizagem. O município também foi contemplado com recursos no valor de 18.250,00. Segundo informação do setor financeiro esse recurso não foi utilizado devido a empresa ter elevado o valor do produto.

Esses foram os programas ofertados pelo Governo Federal que chegaram até o município visando sempre à melhoria nos espaços educacionais e assim um ensino com condições mais favoráveis para aprendizagem. Observa-se que não foram poucos os recursos que chegaram até o município, mas a execução não foi cumprida na íntegra deixando os recursos parados nas contas e as obras e materiais tão necessários para a realização do trabalho pedagógico sem serem finalizados e adquiridos.

Após esse período vem recebendo apenas as parcelas referentes às obras já iniciadas nos anos anteriores. Observa-se que desde 2016 o município não recebe nenhuma assistência financeira via PAR. Isso reflete o quanto os recursos repassados pela União estão escassos e o enfraquecimento do regime de colaboração está cada vez mais pontual. Os entes federados contam cada vez menos com a cooperação e o envio de subsídios destinados à educação pública municipal. Sobre esse aspecto o secretário de finanças A relata:

Os recursos que encontrei nas contas foram referentes as construções das creches e das quadras inacabadas. Tem também insumos para a compra do mobiliário e equipamentos de cozinha para essas creches. Então vindo do FNDE somente esses. Os recursos que vinham sendo repassados eram só para esse fim. (SECRETÁRIO DE FINANÇAS A, 2018).

A fala do secretário reforça as informações acima apresentadas demonstrando repulsa a descontinuidade na assistência financeira da União para com o município. Ratificando a inviabilidade na execução de projetos e aquisição de materiais com recursos próprios para a educação por diversos fatores.

#### **4.4 O Monitoramento das Ações Financiadas do PAR no Município**

Após análise do PAR pela equipe do Governo Federal e o município informado através de publicações oficiais de ter sido beneficiado com alguma ação proposta pela União, inicia o processo com a assinatura do Termo de Compromisso pelo gestor municipal. Em se tratando da compra de itens como: ônibus escolares, mobiliário escolar, equipamentos eletrônicos, entre outros o município, após o aceite ao Termo, deverá acessar o Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preço - SIGARP e consultar as adesões com recursos de transferência direta realizada automaticamente pelo SIMEC. Segundo documento do FNDE após emissão de anuência e autorização no SIGARP, o município deve fechar contrato com a empresa indicada e inseri-lo no Acompanhamento no SIMEC. Cabe ao município executá-lo em total conformidade, por meio dos pregões do FNDE, disponíveis no Portal de Compras FNDE, ou por meio de licitação própria. Havendo necessidade de adequação dos itens pactuados para adesão aos pregões, cabe ao município solicitar reprogramação de subação.

O monitoramento é umas das etapas importantes em qualquer projeto. Para que esse monitoramento seja realizado é importante se criar uma sistemática para acompanhamento das ações planejadas. Nessa dinâmica são observadas se as metas foram atingidas ou não, objetivando verificar, corrigir os pontos que necessitam de ajustes para que as ações sejam executadas. Essa é a segunda categoria da pesquisa.

O monitoramento no âmbito educacional de acordo com o pensamento de Brito & Sabariz (2011):

É o acompanhamento contínuo e sistemático das atividades previstas, verificando se a execução do projeto está ocorrendo conforme o planejado; o monitoramento acompanha o trabalho que está sendo realizado (entradas + processos + saídas), com foco na eficiência do projeto. [...] Nesse caso, o monitoramento mede a eficiência do projeto e deve responder a perguntas do tipo: Tudo que foi planejado foi realizado? Executamos bem o que foi planejado? (BRITO & SABARIZ, 2011, p. 47).

A ideia de monitoramento acima reflete na íntegra o processo no qual os entes federados devem realizar quando relacionado ao acompanhamento das ações enviadas via PAR.

O monitoramento das ações e programas que recebem recurso do Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação FNDE, entre elas o acompanhamento de obras de infraestrutura abrangendo construções, ampliações e reformas de escolas e creches do programa Proinfância é feito pela Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais – CGIMP, ligada a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP.

No PAR este monitoramento é realizado por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação - SIMEC, módulo “Obras 2.0”. Nele são inseridas as informações a respeito do processo de execução das obras, tarefa de responsabilidade dos fiscais de obras contratados pelo município. É inserida a ordem de serviço, o cronograma de execução, os relatórios de vistoria da obra, documentos, além de outras informações capazes de subsidiar os técnicos, lotados no FNDE, responsáveis pelo acompanhamento dessas obras.

O Sistema possui várias abas com informações diversas da obra, das quais as abas “Vistoria”, “Recursos” e “Execução Orçamentária” são utilizados com a finalidade de acompanhar a execução física e a transferência de recursos financeiros para os entes federativos.

Segundo informações do Portal do FNDE os técnicos da CGIMP, com base nas informações cadastradas, analisam o andamento da obra e seu equilíbrio físico-financeiro e, então, é feita uma crítica sobre a vistoria do fiscal, onde é confirmado, por meio das fotos inseridas, o percentual de execução. Caso haja alguma dúvida não sanada através desse procedimento, é feito uma vistoria in loco. O FNDE, de acordo com a evolução das etapas, o atingimento do percentual de execução alcançado e a

inserção de documentos (ART de fiscalização e execução, planilha vencedora da licitação, notas fiscais), libera ou restringe o repasse das parcelas financeiras ao Estado ou Município.

Nessa perspectiva o secretário de educação Y informa:

Existe no município uma equipe de assessoria de projetos, monitorando as obras e alimentando o sistema. Nesse monitoramento a equipe fiscaliza as obras, verifica as pendências no SIMEC Obras 2.0, e tomam as providências junto às empresas prestadoras de serviço. O maior problema nessa fase a falta de compromisso das empresas na execução das obras, pois só visam o financeiro e muitas das vezes prestam um serviço de péssima qualidade. Por isso que temos as obras paralisadas e outras não concluídas. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO Y, 2018)

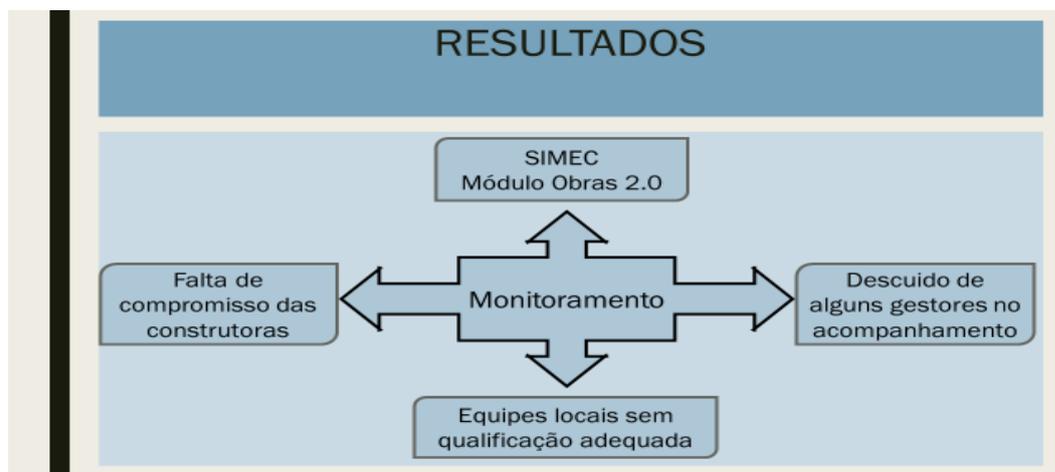
De acordo com a sua fala o secretário atesta que o problema que surge nessa etapa do monitoramento não diz respeito à falta de compromisso dos gestores públicos do município e sim das empresas que ganham a licitação e não cumprem conforme as cláusulas as suas obrigações, executando as obras diferentes do projeto arquitetônico e até abandonando as obras sem concluírem. Isso aconteceu no município resultando no atraso na conclusão das obras iniciadas. Reforçando esse discurso o secretário de educação Z destaca outro problema nesse quesito de monitoramento das obras:

Eu observo nos responsáveis técnicos pelo acompanhamento das obras uma falta de gerenciamento das ações e de cobrança mais eficaz junto às empresas. O município é carente de engenheiro, não temos arquiteto contratado. Enfim, ficamos aguardando a disponibilidade do engenheiro na resolução de problemas que não somos nós que podemos resolver (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO Z, 2018).

Na sua gestão o referido secretário já elenca a falta de equipe qualificada no município, deixando as empresas muito a vontade nessa execução. Isso resulta na falta de alinhamento do sistema e conseqüentemente na liberação dos recursos para a continuação da obra.

Analisando os discursos dos dirigentes municipais de educação observa-se que mesmo com toda orientação e acompanhamento sistemático da União, são muitos os problemas in loco. Em seus relatos afirmam que de certa forma a burocracia acaba atrapalhando o trâmite de todo processo de execução dessas ações.

**Figura 3:** O Processo de Monitoramento das Ações Financiadas do PAR



**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir das informações contidas nesse texto.

Nota-se que o monitoramento é realizado através de acompanhamento das ações existentes através do SIMEC cujas informações são inseridas após inspeção das equipes responsáveis formadas por técnicos da gestão municipal e pelos profissionais das empresas contratadas. Nesse processo como citados acima alguns desafios prejudicam o andamento das ações, apresentados pelos entrevistados.

#### 4.5 O Processo de Execução das Ações Financiadas

Conforme parâmetro apontado na Lei de Diretrizes e Bases a União tem a função redistributiva. Nessa dinâmica o desenvolvimento das ações do PAR é executado através de transferências de recursos financeiros enviados pela União direcionados a rede municipal de ensino menos favorecidas.

Sendo firmado o compromisso o ente federado passa a ter responsabilidades desde a elaboração do planejamento conforme a sua realidade, o monitoramento das ações contempladas através de inserção dos dados no sistema criado pelo Governo Federal, atrelado à liberação gradual dos recursos para a execução da ação.

No processo de execução das ações do PAR apresentado como terceira categoria dessa pesquisa. Nessa fase aparecem problemas diversos, que atrapalham esse processo. Um dos maiores problemas é justamente a lentidão das obras geridas pelos municípios, sendo apontado pelos entrevistados como o principal obstáculo. Os depoimentos dos secretários de educação corroboram com essa questão:

A falta de responsabilidade e compromisso das empresas que ganham os certames é um dos maiores obstáculos na execução das obras. A falta de gerência dos setores da prefeitura responsáveis pelo acompanhamento também contribui. O nosso município é muito carente de profissionais qualificados nessa área. Só temos um engenheiro para acompanhar todas as obras do município e arquiteto não temos contratado. Tudo isso inviabiliza a execução das ações do PAR. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO Y, 2018).

Observa-se no depoimento do secretário que durante a sua gestão as obras não conseguiram ser executadas na sua totalidade devido à falta de mão de obra qualificada na área de engenharia civil e pelo descumprimento das empresas contratadas.

Na fala a seguir o responsável pelo pagamento enfatiza:

A gente faz o controle dos pagamentos, verificando o saldo, as transferências feitas pelo FNDE. Acho um ponto positivo do PAR esse controle no pagamento. Mas como as obras que encontramos estão paralisadas, inacabadas, os valores repassados estão nas contas. Até esse momento não realizamos nenhum pagamento. (SECRETÁRIO DE FINANÇAS B, 2018).

Observa-se a opinião em relação ao controle das contas públicas como ponto positivo a forma de pagamento estipulado pelo FNDE, porém demonstra insatisfação por não executar nenhuma transferência de recursos as empresas, devido as obras estarem paralisadas.

Nesse sentido o secretário de educação Z desabafa:

Acho muito errado quando existem restrições numa obra e a empresa responsável pelo trabalho mal executado não é penalizada. Aí faz outra licitação e a empresa que assume não quer fazer os consertos. A prefeitura é que tem que assumir essas pendências. Mas temos que tomar as providências né? Então contratamos pedreiros e serventes para ajeitar essas pendências para que a obra possa dar continuidade. É muito difícil. Ainda não conseguimos concluir nenhuma obra. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO Z, 2018)

Na sua fala fica clara a sua indignação em relação às empresas que não cumprem com o que foi acordado no contrato, deixando o poder público em situação complicada, pois o objetivo maior de um gestor é vê uma obra concluída. Por isso que o secretário registra na sua administração as providências que se tomou para o andamento dessas obras.

**Figura 4:** O Processo de Execução das Ações Financiadas



**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir das informações contidas nesse texto.

Nota-se nos depoimentos dos gestores que esse formato para execução das ações nessa dimensão do PAR está fadado ao fracasso. Empresas que não cumprem com as obrigações e a falta de equipe qualificada nos municípios para acompanhamento, segundo as orientações e do FNDE tem sido os entraves na finalização dessas obras. É imprescindível um estudo mais detalhado pela União objetivando encontrar novos formatos que possibilitem a finalização das obras.

A baixa capacidade administrativa e a falta de quadros qualificados do ponto de vista da competência burocrática e a falta de mão de obra qualificada servem como uma parede contra a qual todas as projeções de entrega não são cumpridas. O secretário de educação X relata:

A falta de mão de obra qualificada é um dos grandes problemas enfrentados pela gestão. Encontrar um engenheiro que além de compreender o projeto padrão do FNDE, saiba inserir todas as informações no SIMEC é muito difícil. É tanto que pedi autorização ao prefeito para contratar um engenheiro de fora que já trabalhasse com esses projetos e com o sistema. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO X, 2018).

Esse problema certamente impede o avanço na execução das obras. Em se tratando da construção das creches da Proinfância um dos defeitos do programa foi não ter levado em conta a diversidade regional no planejamento arquitetônico das creches. Um debate que poderia ter definido outras formas dessas obras serem elaboradas e executadas, respeitando as especificidades locais. Um exemplo claro é

a diversidade climática das regiões brasileiras. Um projeto arquitetônico para um lugar de baixa temperatura não poderia ser utilizado numa região com altas temperaturas.

Outro desafio é quando se contrata uma empresa e essa recebe o honorário e não executa conforme está projetada aquela parte da construção. Assim o município é prejudicado ao receber as informações que não estão em conformidade com o plano, logo o FNDE rejeita e apresenta restrições impedindo o município de receber outra parcela dos recursos.

Para comprovação desses problemas elencados no mês de julho de 2017 foi publicado no Jornal Tribuna do Norte de circulação estadual a matéria em destaque: “Obras de Creches travam em 36 cidades do Rio Grande do Norte”. Essa informação foi retirada do Relatório da Transparência Brasil<sup>12</sup>. O relatório apresenta os dados em relação à situação das construções das creches financiadas pelo FNDE no RN. Segundo consta no relatório das 139 obras que receberam investimentos de R\$ 110,7 milhões, ao menos 23,02 % encontra-se paralisadas e 7,19 % estão atrasadas. Além disso, 42 obras estão entre paralisadas ou atrasadas, em 36 municípios potiguares. Esses dados são preocupantes, pois no cenário da educação atual o atendimento às crianças em idade de 0 a 5 é comprometido por falta de espaços adequados, reforçando a inviabilidade no cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

Nesse mesmo ano no mês de dezembro foi apresentado o Relatório de avaliação da execução de programas de Governo nº 80 Implantação de escolas para Educação, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>13</sup>. E corroborando com o cenário local apresentado pelos gestores o referido relatório expõe a situação dessas obras no cenário nacional. Observou-se um baixo percentual de conclusão e entrada em funcionamento das unidades escolares infantis. Com base nas informações fornecidas pela SEB/MEC e FNDE, dos 8.824 registros, há 2.708 obras concluídas com 100% de execução física acabada e 1.478 escolas em funcionamento. Como consequência, a oferta de vagas fica aquém das expectativas

---

<sup>12</sup> A Transparência Brasil é uma organização independente, sem fins lucrativos que depende do apoio da sociedade para manter atividades de monitoramento do poder público e busca por transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br>. Acesso em 29 de julho de 2018.

<sup>13</sup> A CGU tem a competência de assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br>. Acesso em 01 de julho de 2018.

do Programa. O quadro a seguir apresenta a quantidade de obras por situação, divulgado no relatório.

**Quadro 10 - Quantidade de Obras por Situação no País**

Situação da obra	Quantidade de obras	% obras
Contratação	179	2,0
Inacabada	458	5,2
Paralisada	470	5,3
Em Reformulação	477	5,4
Licitação	527	6,0
Planejamento	1.094	12,4
Execução	1.768	20,0
Concluída	3.482 (*)	39,5
Cancelada	369	4,2
Total	8.824	100,0

**Fonte:** Dados extraídos do SIMEC, em 31.03.2017. (\*) Dado inclui as obras com situação de concluída, embora sua execução física não tenha alcançado 100%. Disponível no Relatório de avaliação da execução de programa de governo Nº 80 Implantação de escolas para Educação Infantil.

Esses dados expostos no relatório confirma a ineficiência no sistema de execução e acompanhamento dessas obras. Reforça a necessidade de um realinhamento por parte da União para com os entes beneficiados. É evidente que deve haver um controle sistemático, mas de acordo com esses resultados é incontestável a necessidade de alterações nesse processo. O município encontra-se incluído nesses números com as suas obras nas situações inacabadas e paralisadas.

Segundo Sátyro e Soares (2007):

A infraestrutura das escolas pode influenciar de modo significativo na qualidade da educação, uma vez que prédios e instalações adequadas, existência de bibliotecas, espaços esportivos e laboratórios, acesso a livros didáticos, materiais de leitura e pedagógicos, podem contribuir no processo de ensino-aprendizagem dos estudantes” (SÁTYRO E SOARES, 2007 apud FRANÇA, MORAIS, GUEDES, 2017, p.330).

No que tange aos demais programas contemplados pelo município o processo de execução não teve tantos impeditivos. No programa Caminho da Escola os ônibus foram adquiridos seguindo todo trâmite exigido pelo FNDE, totalizando seis unidades adquiridas para o município. Nesse aspecto o secretário de educação X relata:

Com esses ônibus foram reorganizadas as rotas de transporte dos alunos da zona rural, gerando uma economia significativa na contratação de

terceirizados. Através do PAR tudo isso foi possível. Os alunos começaram a ter conforto na locomoção para a escola. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO X, 2018).

Segundo o depoimento do secretário, quando a compra dos itens de um programa é realizada através da adesão a ata de registro de preço nacional (SIGARP) a sua execução foi mais rápida.

Em se tratando do programa de PROINFO Projetor e Infraestrutura escolar PAR mobiliário os recursos continuam nas contas do município. O primeiro não foi executado de acordo com informações relatadas pelo secretário de educação Z:

Quando verifiquei que tinha recursos para a compra de projetores logo entrei em contato com a empresa que tinha vencido o certame nacional. Mas infelizmente não foi possível efetuar a compra. Segundo explicação da empresa o valor dos itens teria aumentado e o município teria que fazer a complementação. Logo entrei em contato com o FNDE e me repassaram a informação que não era para o município complementar. Pediram para aguardar eles resolverem o problema. Mas que eu saiba até agora não foi resolvido. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO Z, 2018).

Tomando os depoimentos dos gestores entrevistados observa-se como ponto positivo a disposição e o interesse na resolução dos impeditivos. Porém não depende apenas deles, é necessária uma predisposição de todos os envolvidos na resolução dos problemas. Inclusive aprofundando os argumentos relatados pelos entrevistados, gostaríamos de aprofundar denúncia a partir da seguinte compilação apresentado nas figuras 5, 6, 7 e 8, após análise de documentos e dos depoimentos dos entrevistados verifica-se através do portal do SIMEC informações atuais sobre as quatro obras iniciadas no município. De acordo com o referido portal apenas a Quadra da Escola Municipal Ausônio Araújo encontra-se no SIMEC com 100% executada.

**Figura 5 – Informações da Execução da Quadra Escolar**

**SIMEC** **Informações da Obra** **FNDE**

EM AUSONIO ARAUJO (18761) Imprimir

**Situação:** Concluída

**Município - UF:** Currais Novos - RN

**Localização:** Como chegar

**Cep:** 59380-970

**Endereço:** RUA LUIZ JANILSON, S/N,  
Bairro: STA. MARIA GORETE

**Termo/Convênio:** 1433/2011

**Fim da Vigência:** 20/07/2014

**Termo/Convênio:**

**Situação do Termo/Convênio:** Vencido

**Percentual de Execução:** 100%

**Data Prevista de Conclusão da Obra:** 07/07/2015

**Tipo de ensino / Modalidade:** Educação Básica / Médio

**Tipo do Projeto:** QUADRA ESCOLAR COBERTA COM PALCO- PROJETO FNDE

**Tipo da Obra:** Construção

**Classificação da Obra:** Urbana

**Valor Pactuado pelo FNDE:** R\$ 489.897,57

**Rede de Ensino Público:** Municipal

**Fonte:** SIMEC - OBRAS 2.0

Todavia como no projeto padrão do FNDE não é incluído a construção do muro, sendo responsabilidade do município, ainda não foi realizada a construção do muro. Em visita a essa obra constatou-se que infelizmente a quadra foi depredada por vândalos, e vários itens já foram furtados, sendo necessária a intervenção do poder público municipal na restauração desse espaço.

A outra obra consultada é a construção da Creche tipo C iniciada em 2011 encontrando-se no estágio bem avançado, conforme consta no Sistema Obras 2.0 com 77% executada, conforme figura abaixo:

**Figura 6 – Informações da Execução da Creche Tipo C**

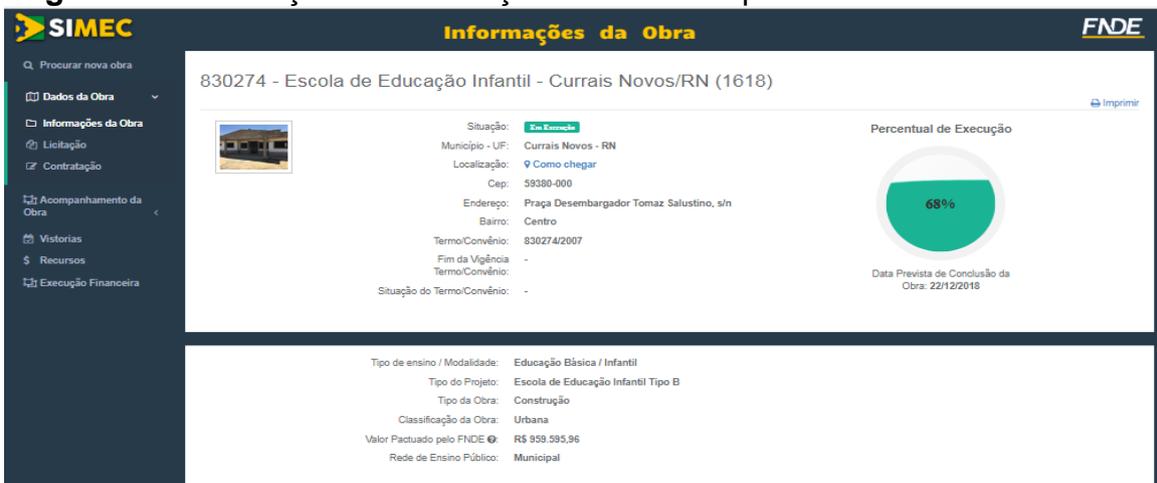


Fonte: SIMES OBRAS 2.0

Essa construção já foi abandonada por duas empresas sendo notificadas pelo poder público para arrumar as inconsistências efetuadas. Isso tudo gerou restrições no SIMEC, impedindo o município de receber o restante dos recursos. No momento da pesquisa a obra continua paralisada.

A creche tipo B encontra-se na mesma situação, paralisada. No Sistema a obra está 68% executada de acordo com o SIMEC. Essa creche foi a primeira obra que o município foi contemplado ainda através do PAC, mas vem atravessando esses mais de 10 anos para ser concluída.

**Figura 7 – Informações da Execução da Creche Tipo B**



Fonte: SIMEC OBRAS 2.0

A quarta obra a quadra escolar já está sendo utilizada pela comunidade escolar pertencente à Escola Municipal Professora Trindade Campelo, mesmo constando no SIMEC o percentual de execução de 89% executada.

**Figura 8 – Informações da Execução da Quadra Escolar**



Fonte: SIMEC OBRAS 2.0

Em visita a referida obra constata-se que faltam alguns detalhes a serem concluídos, mas a comunidade escolar não esperou que fosse concluída e já usam o espaço. Através dos depoimentos de alguns profissionais da educação integrantes da referida escola que foi beneficiada com a obra pode-se verificar o grau de satisfação e o conhecimento que têm relacionado o PAR:

Tenho pouco conhecimento sobre esse plano. Acho que falta divulgação. Só conheço essa obra, devido à falta de informação. Eu nem procurei saber com que recursos foram usados para a construção dessa quadra (PROFESSOR K, 2018).

Tenho conhecimento do PAR, acredito que esse plano vem melhorar a infraestrutura das escolas, dando mais condições para os alunos desenvolverem suas habilidades. Sei que tem as construções das creches no município mais ainda não foram concluídas, deixando de atender as crianças dessa faixa etária. Fomos beneficiados com uma quadra através do PAR. (COORDENADOR PEDAGÓGICO W, 2018).

O PAR ainda fica muito restrito a gestão da prefeitura, não é um trabalho divulgado amplamente para a comunidade. Eu não conheço as ações que são realizadas com esses recursos, pois não são muito divulgadas. Mesmo sendo da educação a gente termina sem se envolver e fica sem tomar conhecimento. Sei da ação mais restrita que aconteceu aqui no bairro que foi a quadra de esporte da nossa escola. (GESTOR H, 2018).

Através das falas desses profissionais da educação beneficiados pela obra, observa-se que eles têm pouco conhecimento relacionado ao PAR. Isso reflete a necessidade de maior divulgação e participação dos profissionais que atuam no chão da escola. É imprescindível que estejam sempre informados das formas que chegam os recursos no município para área da educação, pois só assim poderão acompanhar e cobrar do poder público, agilidade na execução das ações.

Em se tratando especificamente da construção da quadra de esportes que a comunidade escolar foi beneficiada os profissionais de educação relatam:

Só sei que a escola ganhou muito com essa construção. Não é uma quadra grande, é de porte médio, mas tem trazido muitos benefícios na área do esporte, na área da cultura, para realização dos eventos da escola. A gente não tinha espaço para realizar essas atividades. Contribuiu para melhorar a qualidade da educação e de vida dos alunos e moradores do bairro (PROFESSOR K, 2018).

É importante porque temos que envolver as crianças, adolescentes e jovens na prática esportiva. A quadra abriu mais espaço, mais horários, mais possibilidades para eles se interessarem pelo o esporte. A gente já percebeu que melhorou o comportamento, a concentração e o interesse em vim para escola e participar das atividades. Sabem que terão momentos de atividades na quadra. (COORDENADOR PEDAGÓGICO W, 2018)

Na nossa escola não tinha espaço para atividades extracurriculares. A escola trabalha com muitos projetos, agora temos o suporte da quadra não só para atividades esportivas, mais também para atividades culturais e sociais. A quadra é usada pelas pessoas da comunidade. Organizamos um cronograma para que todos possam utilizar o espaço. O maior benefício que trouxe foi a parceria da família com a escola. Pois no momento que a escola divide o mesmo espaço com a comunidade fica claro que todos são responsáveis pela manutenção e preservação do local. (GESTOR H, 2018).

Observa-se que em todos os depoimentos demonstra satisfação com a construção da quadra, enfatizando as mudanças ocorridas não apenas na comunidade escolar, mas também no relacionamento da família com a escola. Isso comprova a relevância dessas ações estarem planejadas no PAR em conformidade com as reais carências da educação do município.

A gestora destacou como ponto negativo a não conclusão do projeto. Ela enfatiza:

Falta concluir a parte externa. Também acho muito errado não ter banheiro. Se algum aluno necessita usar o banheiro a professora tem que trazer a turma toda de volta para a escola. Também não tem um local para guardar os equipamentos usados nas aulas, esse material tem que ficar sendo levado para escola toda hora. Outro item que falta na quadra é a compra de um bebedouro, pois se está falando de um espaço que envolve práticas esportivas. (GESTORA H).

A fala da gestora confirma as informações apresentadas no estudo relacionadas a não conclusão das obras financiadas através do PAR. Ela reforça os prejuízos causados a educação municipal e a necessidade dos gestores tomarem as providências para resolução desses empecilhos.

De acordo com as informações apresentadas no SIMEC Obras 2.0 relacionadas as obras existentes no município, observa-se na tabela abaixo a síntese da situação da execução de cada uma, confirmado através de percentuais.

**Tabela 6 - Situação das Obras Atual no Cenário Local**

<b>Obra</b>	<b>Situação %</b>
Quadra Escolar E.M. Ausônio Araújo	100%
Creche Tipo C	77%
Creche Tipo B	66%
Quadra Escolar E.M.Trindade Campelo	89%

**Fonte:** Elaborado pela pesquisadora a partir das informações SIMEC – OBRAS 2.0

É preocupante esse cenário, pois declara a situação das obras financiadas pelo PAR ao longo desses anos, denunciando a lentidão na conclusão e conseqüentemente negando o direito das crianças a utilizarem esses espaços educativos numa perspectiva de suprir as necessidades educacionais existentes no município.

De posse dessas informações procuramos identificar através de publicações oficiais as medidas que foram tomadas mediante esse quadro que urge a tomadas de decisões objetivando a resolução das pendências impeditivas para a conclusão das obras. Constatamos nessa pesquisa que no Diário Oficial do mês de maio de 2018, foi oficializada a contratação de uma construtora para assumir as obras paralisadas

no município de Currais Novos. Porém até o presente momento as obras não foram retomadas, resultando na falta de espaços adequados para atender os estudantes, como também a possibilidades matrículas de crianças da educação infantil aumentar o número de devido a oferta dos espaços e materiais adequados para essa faixa etária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo específico da educação, ao longo da história do nosso país muitas propostas significativas são elaboradas, com a perspectiva de melhoria no acesso, permanência e no direito à educação de qualidade.

Nesse percurso de idas e voltas, marcos legais como relatado foram criados e instituídos como norteadores na definição e implementação de políticas públicas educacionais. Mas do que serve as leis estarem apenas no papel? Muitas das proposições não são efetivadas, deixando lacunas no direito do cidadão a uma educação acessível, igualitária, participativa e democrática que respeite os direitos de todos, oferecendo qualidade no processo de ensino e aprendizagem.

Diante desse cenário a pesquisa desenvolvida no município de Currais Novos, enfoca na proposta de implementação do instrumento de planejamento o Plano de Ações Articuladas PAR cuja proposição segundo a União é fortalecer o regime de colaboração, entre os entes federados, visando um planejamento participativo e local, mesmo que esse planejamento já esteja predefinido pela União. Para isso, foram feitas coletas de dados inseridos no PAR do município, nos documentos do MEC (decreto, manuais, informativos referentes ao PAR), e também em entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo.

Observa-se com o estudo esse plano como uma proposta de gestão democrática, porém após uma análise mais precisa se mostra como um instrumento rígido, pois o governo central intervém, controla e impõe regras para a destinação de apoio técnico e financeiro aos entes federados. Ou seja, se não houver a adesão não recebem recursos financeiros para área da educação.

Todavia, mesmo com essas fragilidades as informações analisadas na pesquisa mostraram esse plano como um instrumento de qualidade no planejamento educacional, pois permite o município conhecer a sua realidade, apontar suas necessidades e sugerir medidas a serem adotadas na resolução dos problemas. A dimensão indicada para o estudo presente no PAR foi a de Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.

Conforme os resultados das análises realizadas no PAR do município de Currais Novos, observou-se que na elaboração do diagnóstico nessa dimensão a

pontuação atribuída que predominou foi 1 ou 2, gerando ações e subações que necessitam de apoio financeiro nas três das quatro áreas que compõe essa dimensão e assim apontando maior necessidade na correção dos problemas da rede municipal de ensino. O estudo propôs identificar as ações que demandam recursos financeiros presentes no PAR do município de Currais Novos/RN na Infraestrutura e recursos pedagógicos.

Após o município ser contemplado com essas ações de apoio financeiro, inicia o processo de execução e monitoramento das obras. Esse processo é bastante demorado no município impedindo o avanço das ações, por diversos motivos apresentados no decorrer do estudo. O comprometimento na execução das ações advindas do PAR, principalmente nas obras evidenciam através dessa pesquisa identificar que muitas são as dificuldades para a execução das ações do PAR no município. Os entrevistados apresentam alguns desses problemas tais como: falta de técnicos qualificados para o monitoramento execução das ações; atraso nos repasses financeiros pela União; burocracia na forma de monitoramento; falta de responsabilidade das empresas contratadas, considerado pelos envolvidos na pesquisa com maior obstáculo, entre outros entraves.

No que diz respeito à problemática de pesquisa, considera-se solucionada de forma que após análise do Plano de Ações Articuladas do município de Currais Novos, percebe-se o plano como um instrumento de planejamento importante, evidenciando-se como um instrumento que configura o regime de colaboração, mesmo já tendo bem definida as responsabilidades da União e dos entes federados, acentuando a centralidade do Poder Central.

Todo exposto apresentado nos remete a conclusão e a constatação final evidenciada neste estudo de que o PAR contribuiu com o repasse de recursos financeiros da União para o município de Currais Novos, especificamente na dimensão da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos, porém ainda existem subações planejadas que necessitam de financiamento e que não foram atendidas. Salienta entre elas a falta do atendimento direcionado as escolas de ensino fundamental, no que se refere à reforma, ampliação e construção dessas escolas, além do envio de recursos para aquisição de materiais pedagógicos para o atendimento as crianças e adolescentes desse nível de ensino.

Evidencia na pesquisa o declive nos últimos anos desses repasses especificamente para o município de Currais Novos, comprometendo o bom andamento na oferta da educação básica do município. É imprescindível o envolvimento da sociedade nos debates existentes no país, para a discussão em busca do combate as pautas colocadas pelo governo federal, objetivando o retrocesso nas políticas públicas e gestão da educação, limitando os investimentos para área da educação.

Nos últimos anos essa dinâmica está sendo fortalecida através do descaso, da retirada de direitos dos cidadãos, da reformulação de leis que anulam várias políticas públicas que no decorrer de décadas foram instituídas com muita luta e debates acirrados. Fica evidente que os recursos financeiros só chegaram no município até o ano de 2015 e que depois desse período não foram enviados nenhum investimento na área da educação através do PAR, gerando impactos negativos na implementação de políticas públicas educacionais.

Essa conjuntura completamente neoliberal de descompromisso com esse projeto de crescimento para com os programas, projetos, planos e iniciativas que contribuem para o desenvolvimento humano, imprime a realidade do panorama nacional.

Acompanhar o financiamento da educação é condição fundamental para fazer o monitoramento e verificação sobre essa utilização. O estudo traz resultados apresentado os recursos destinados à educação do município, mas que foram utilizados na sua totalidade, deixando por diversos motivos como: entraves burocráticos, ineficiências das equipes gestoras, falta de cumprimento na efetivação do trabalho pelas empresas construtoras contratadas, evidenciando que o setor privado não honra na maioria das vezes que seus compromissos.

Nos questionamos quanto aos investimentos que foram enviados para o município e que não produziram os resultados aguardados. Quais as consequências para a população se essas obras continuam paralisadas? Será que teremos essas ações concluídas e que a comunidade irá usufruir dos espaços educativos planejados e financiados através do PAR?

É importante considerar que os recursos aprovados e enviados aos entes federados nos pertencem e que devemos enquanto cidadãos averiguar e monitorar quanto a execução das ações planejadas.

Dessa forma, essa pesquisa também tem o intuito de refletir sobre os pontos fortes e os fracos na implementação de políticas públicas através de planos que visam contribuir para a melhoria na qualidade da educação, discutindo os entraves existentes nos diferentes momentos da nossa história, além de ter a pretensão de se inserir no contexto para somar com as pesquisas existentes relacionadas ao tema.

## REFERÊNCIAS

AMANAJÁS, Grace Osvaldina Pontes de Sousa. **A equalização fiscal**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3969, 14 maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28437>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. **Carta brasileira de educação democrática**. Rio de Janeiro, ABE, 1945.

ABRUCIO Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade** / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, M.H.T. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 10, n.28.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Ideias Políticas no Brasil**. 2005, 247f. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo-SP.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e Educação no Brasil**. 1.ed. – Curitiba: Appris, 2013.

AZANHA. J.M.P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In. Vários autores. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2001.

AZANHA. J.M.P. As reformas educacionais e os planos de educação. In. LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra (Orgs.). **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos).

AZEVEDO, F. de. **A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958. v. 3.

AZEVEDO, F. **A transmissão da cultura**. Parte 3. da 5. ed. Da obra a cultura brasileira. São Paulo: Melhoramentos, 1976.

AZEVEDO, et al. O Manifesto dos pioneiros da educação nova. In: GUIRALDELLI JR, P. **História da Educação**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 54-78.

BALL, S.- **Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade**. Revista Portuguesa de Educação, 2002, 15(2), pp. 03-23.

BAUER, M.W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BAPTISTA, Talita Seiscento. **O direito à educação no constitucionalismo brasileiro**. O tratamento do direito à educação no sistema de repartição de competência acolhido pela federação brasileira. 2014. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência e Política**. 13º Ed. Malheiros Editora. 2006. Disponível em:<http://unifra.br/professores/14104/Paulo%20BonavidesCiecia%20Politica%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2014**. O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2018**. A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica. A documento – referência / elaborado pelo Fórum Nacional de Educação. – Brasília, 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Aprovada em maio de 1933.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Aprovada em 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Aprovada em 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Aprovada em 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Aprovada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição

Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 02 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 02 dez. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01, 17 de outubro de 1969.** Legislação Informatizada. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996,** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-exposicaodemotivos-148871-pl.html>. Acesso em: 02 de abril 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016,** que estabelece um teto de 20 anos aos gastos públicos federais, inviabilizando a consagração plena de todos os direitos sociais, especialmente a educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 27 de jan. 2017.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9394,** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf\\_legislacao/tecnico/legisla\\_tecnico\\_lei10172.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_lei10172.pdf). Acesso em: 14 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.** Publicação Original <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>. Acesso em: 14 dez. 2016.

BRASIL. **Lei no 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL. **Lei no 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1o e 2o graus e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 jan. 2017.

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 nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em: 27 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.html). Acesso em: 05 jul. 2017.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm). Acesso em: 04 Dez. 2017.

BRASIL. **Lei 9.424/96 de 24 de dezembro de 1996** que normatizou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9424.pdf>. Acesso em: 12 de jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007** que regulamenta e começa a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com duração prevista de 14 anos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em: 17 de maio 2017.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Emenda Constitucional Nº 53 de 19 de dezembro de 2006.** Disponível em: Acesso em: 20 dez. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual Técnico-operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR).** 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientações para o fortalecimento do Comitê Local.** 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, DF, (s/d).

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações para o fortalecimento do Comitê Local do (PAR) Plano de Ações Articuladas**. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**, 2007.

BRASIL. **Planos Decenais, SNE e Financiamento da educação: Gestão, Transparência e Controle**. Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. **Resolução/ CD/ FNDE /n.º 029, de 20 de junho de 2007**. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3150-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-29-de-20-de-junho-de-2007>. Acesso em: 17 de jan. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 47, de 20 de setembro de 2007**. Altera a Resolução/CD/FNDE nº 29, de 20/6/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3204-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-47-de-20-de-setembro-de-2007>. Acesso em: 27 de jan. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 46, de 31 de outubro de 2008**. Altera a Resolução CD/FNDE/Nº 29 de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3275-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-46-de-31-de-outubro-de-2008>. Acesso em: 30 de fev. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 53, de 29 de outubro de 2009**. Aprova o Manual de Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=111666>. Acesso em: 8 de fev. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 15, de 07 de junho de 2010**. Aprova o critério de utilização dos resultados do LSE como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Revogado pela Resolução/CD/FNDE nº 11, de 6 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3397-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15-de-7-de-junho-de-2010>. Acesso em: 28 de fev. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 15, de 29 de março de 2011**. Fixa os percentuais de contrapartida para as transferências de recursos financeiros realizados pelo FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a->

informacao/institucional/legislacao/item/3438-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15-de-29-de-mar%C3%A7o-de-2011. Acesso em: 03 de março 2018.

BRASIL. **Resolução nº 23, de 16 de maio de 2011**. Altera a Resolução CD/FNDE Nº 29 de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3446-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-23-de-16-de-maio-de-2011>. Acesso em: 12 de março 2018.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 29, de 9 de junho de 2011**. Informa os municípios do grupo III a serem contemplados na segunda chamada com unidades de educação infantil do Programa ProInfância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3452-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-29-de-9-de-junho-de-2011>. Acesso em: 22 de março 2018.

BRASIL. **Resolução nº 34, de 8 de julho de 2011**. Altera a Resolução nº 15, de 7 de junho de 2010, que aprova o critério de utilização dos resultados do LSE como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Revogado pela Resolução/CD/FNDE nº 11, de 6 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3457-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-34-de-8-de-julho-de-2011>. Acesso em: 24 de maio 2018.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 29, de 9 de junho de 2011**. Informa os municípios do grupo III a serem contemplados na segunda chamada com unidades de educação infantil do Programa ProInfância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3452-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-29-de-9-de-junho-de-2011>. Acesso em: 10 de abril 2018.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 19 de fevereiro de 2013**. Torna sem efeito a Resolução/CD/FNDE nº 2, de 19 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesibilidade/item/4117-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-3,-de-21-de-fevereiro-de-2013>. Acesso em: 28 de maio 2018.

BORDINGNON genuíno. Caminhar na educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, D. B.; MARTINS, A.M. (Orgs). **Planos de educação no Brasil planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola: 2014. p. 29-53.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Tradução de Mateus S. Soares. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRITO, Jorge Nei; SABARIZ, Antônio Luis Ribeiro. **Elaboração e gestão de projetos educacionais**. MEC/SEED/UAB. 2011.

BRYMAN, A. **Research Methods and Organization Studies**. London: Routledge, 1989.

BRYSON, J. M. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

CALLEGARI, César. **O Fundef e a Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo**, Editora Aquariana, 2002.

CALLEGARI, Caio. **Um momento de alerta para o financiamento público da Educação brasileira**. Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2017. Todos pela Educação. São Paulo, Editora Moderna, 2017.

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

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber livro, 2007.

CAVALCANTI, Emmanuelle Arnaud Almeida. **O plano de ações articuladas e as regras do jogo federativo: análise sobre a interdependência entre os entes federados**. 2016. 327f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues, **Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União**. Tese (Doutorado em Educação) 336 f. 2016. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CURY, C.R.J. **Legislação Educacional Brasileira**. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a questão escolar In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil do Século XIX**. São Paulo, Globo, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica**. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.124, pp.761-785. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>.

FARENZENA, Nalú. MACHADO, Maria Goreti Farias. **Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica na Rede Estadual e em Redes Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul: relatório de projeto de extensão** – Porto Alegre: UFRGS/FACED/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2009.

FARENZENA, Nalu (Coord.). **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras**. Projeto de Pesquisa. Porto Alegre, UFRGS, 2010.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. FONSECA, Marília. Plano de Ações Articuladas. (PAR): dados da pesquisa em rede, In. FERREIRA, Eliza Bartolozzi.; FONSECA, Marília.(orgs.) **Política e Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro: 2013.

FONSECA, M. Planejamento Educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Orgs). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro: 2013. p. 83-103.

FRANÇA, Magna. **Gestão e Financiamento da Educação. O que mudou na Escola?** PDDE. FUNDEF. Natal: EDUFRRN, 2005.

FRANÇA, Magna. Plano de Ações Articuladas (2007-2011): Contextos e desafios da dimensão Infraestrutura e Recursos Didáticos em municípios o RN. In. CASTRO, A.M.D.A.; CHAVES, V.L.J.; SILVA, M.S.P de. (orgs.). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2016.

FRANÇA, Magna. **O pacto federativo requer conhecimentos de aspectos positivos e das contradições existentes na organização federativa do Brasil, 2014**  
Disponível em:[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/MagnaFranca\\_GT5\\_Integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Integral.pdf). Acesso em 10 jan. 2017.

FRANÇA, Magna. Silva, Andrea Ferreira. Valorização docente no Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões e conflitos no seu financiamento. In: BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro; FONSECA, Magna. (Orgs). **Políticas e práxis educativas**. Natal: Editora Caule de Papiro, 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa** / Paulo Freire. – São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de. **O Planejamento no contexto das Políticas Educacionais no período de 2003 a 2010: uma análise a partir do Plano De Ações**

**Articuladas.** Dissertação (Mestrado em Educação). 2013. 157 f. Universidade Federal de Uberlândia. 2013.

GENTILINI, João Augusto. **Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização.** 1999. 228f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1999.

GONZÁLEZ REY, F. **Pesquisa qualitativa e subjetividade: Os processos de construção da informação.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

HANGUETE, Tereza Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 4ª ed. Petrópolis. Vozes, 1995.

HORTA, R.M. **Tendências atuais de Federação Brasileira.** Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 4, n.16, jul/set.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Moderna S.A., 1971.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. PAS - **Pesquisa Anual de Serviços, 2015.** Disponível na internet via WWW URL: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_TCU\\_2015\\_20170614.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_TCU_2015_20170614.pdf). Arquivo consultado em 11 de junho de 2017.

LIBÂNIO, José Carlos. OLIVEIRA, João Ferreira. TOSCHI. Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** 10. Ed. Ver. Ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LUCK, Heloísa. **A Gestão participativa na escola.** Petrópolis: Vozes, 2008.

LUNA, Sergio Vasconcelos. **Planejamento de pesquisa: uma introdução/** Sergio Vasconcelos de Luna. - São Paulo: EDUC, 1996.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. MARCHAND, Patrícia Souza. **Plano de Ações Articuladas: Competências dos Entes Federados na sua implementação.** Revista @mbienteeducação. 4(2): 134-46, jul/dez, 2011.

MAFASSIOLI, A. MARCHAND, P. **Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação.** Anais. Simpósio Brasileiro, 25, São Paulo; Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação., 2. São Paulo: ANPAE, pp. 01-13. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0057.pdf>. Acesso em: 24 de jan. 2018.

**MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932).** *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

MARTINS, Paulo. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração.** Campinas: Autores Associados, 2011.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processo**. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de educação, Tese de Doutorado, 1981.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 16ª edição. Petrópolis: RJ. Vozes, 2000.

MORAIS, Arecia Susa. **PAR (2011-2014) E O REGIME DE COLABORAÇÃO: INFRAESTRUTURA E RECURSOS PEDAGÓGICOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO NATAL/RN'** 122f. Mestrado em EDUCAÇÃO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018.

OLIVEIRA, Edmilson Jovino de. **O financiamento da educação (1996 - 2012) e o regime de colaboração: a rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte**. 2014. 187f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; SCAFF, Elisangela Alves. Silva; SENNA, Eester. Estado, desenvolvimento e educação nos planos do governo. In: FERREIRA, Elisa Bartolozzi; FONSECA, Marília. **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Líber Livro, 2013. p 177-202.

OLIVEIRA, R. P. Revisitando uma questão polêmica: a transferência de recursos públicos para a escola privada na Lei de Diretrizes e Bases. In: **FINANCIAMENTO da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).

OLIVEIRA, R. P. **Da Universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica**. Educação & Sociedade, v. 28, nº 100, Campinas, out, 2007.

OLIVEIRA, R. T. C. de; SCAFF, E. A. da S; SENNA, E. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos planos plurianuais do governo lula: implicações em municípios brasileiros**. In: Anais do III Congresso Ibero Americano da Anpae. Zaragoza-Espanha 2012. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/ReginaTerezaCestariDeOliveira\\_res\\_int\\_GT7.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/ReginaTerezaCestariDeOliveira_res_int_GT7.pdf). Acesso em 02/10/2017

OLIVEIRA, Beatriz Alves de. **O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR: O PROCESSO DE INDUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO'** 30/06/2016 407f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 2016.

PADILHA, R. P. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2001.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90: crise e reforma**. Brasília, 1997. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 18 mar. 2016.

PINTO, J.M.R. Requisitos para a construção do FUNDEB. In. LIMA. M.J.R.; ALMEIDA, M.R.; & DIDONET. V. (orgs.). **Fundeb: dilemas e perspectivas**. Brasília, Edição Independente, pp 67-78, 2005.

PINTO, J.M.R. Sobre a municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números. In. CASTRO, M.L.S.; & WERLE, F.O.C.; (orgs.). **Educação comparada na perspectiva da globalização e autonomia**. São Leopoldo, Unisinos, pp. 197-218. 2000.

RIBEIRO, Fernanda Lucena. **O IMPACTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA.** 153 f. Profissionalizante em ADMINISTRAÇÃO: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2012.

SÁTYRO, Natália. SOARES, Sergei. A infraestrutura das escolas brasileira de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2003. In. BARBALHO. M.G.C.; COSTA. M. S. F., P; GUTIERRES. D.V.G.; (Orgs.). **Dimensões do Plano de Ações Articuladas contextos e estratégias de implementação**. Campinas, SP. Mercado de Letras, 2007.

SANCHES, Luis Diogo Leite. **Desafios do federalismo educacional brasileiro para a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação**. 2016. 108 p. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

SAVIANE, Demerval. O legado educacional do breve século XIX brasileiro. In. ALMEIDA, J.S.; SOUZA, R.F.& ALDEMARIN, V.T. (orgs.). **O legado educacional do breve século XIX brasileiro**, 2.ed.rev.ampl. [S.l.], Autores Associados.

SAVIANE, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SAVIANE, Dermeval. História da escola pública no Brasil: questões para pesquisa. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs.). **A escola pública no Brasil: história e historiografia**. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR, 2005. p.1-29.

SENA, P. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA. E. B.; FONSECA. M. (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SIMEC. **Plano de Ações Articuladas – PAR (2011-2014)**. Documento Impreso, disponibilizado pela secretaria municipal de educação de Currais Novos/RN.

SILVA, Rute Regis de Oliveira. Plano de ações articuladas do município de Natal: regime de colaboração e a gestão democrática. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015.

SOARES, Amanda Mendes. **O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: UM OLHAR SOBRE A AUTONOMIA MUNICIPAL**. 149f. Mestrado em EDUCAÇÃO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2014.

SOARES NETO, Joaquim José; KARINO, Camila Akemi; RIBEIRO DE JESUS, Girlene; ANDRADE, Dalton F. **Uma Escala para medir a Infraestrutura Escolar. Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013.

SOUZA, AISLLAN AUGSUTO 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'** 146f. Mestrado em EDUCAÇÃO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2015

SUCUPIRA, N. O Ato adicional de 1834 e descentralização da educação. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 55-67.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALADÃO, Adriana. SCAFF, Elisangela Alves da Silva. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento educacional** municipal. <http://congressodeeducacaoufgd.com.br/arquivos/225.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2017.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político pedagógico ao cotidiano da sala de aula**. São Paulo: Libertad Editora, 2009.

VELLOSO, Jacques. O financiamento da educação na transição democrática. In: **Educação e transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1985. p.44-72.

VIEIRA, Sofia Lerche. **O Poder local e Educação no Nrasil: dimensões e tensões**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/107.pdf>. Acesso em: 37 de maio de 2017.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: autonomia e regime de colaboração. In WERLE, F.O.C (Org). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ed Unijuí, 2006.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de**

**operacionalização do ensino.** Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/03.pdf>. Acesso em: 13 de julho de 2017.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. Ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2005.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO- FE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - POSEDOC  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

PESQUISA: O FINANCIAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR NO MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS/RN

PESQUISADORA: FÁBIA PEREIRA DE MEDEIROS LIRA

ORIENTADORA: MARIA EDGLEUMA DE ANDRADE

DATA: \_\_\_\_\_

### **ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA COM SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**Investigar como se deu o processo de execução das ações planejadas no Plano de Ações Articuladas (PAR) que receberam recursos financeiros da União.**

1. Qual o papel da Secretaria de Educação na elaboração, implementação e execução do PAR?
2. O Plano de Ações Articuladas se configura como um instrumento de planejamento do Regime de Colaboração entre a União e os Entes Federados. Como você avalia essa forma de planejamento e suas contribuições para a melhoria na qualidade da educação básica do município?
3. Na sua percepção as ações planejadas no PAR do município correspondem as necessidades da educação básica? Em quais aspectos?
4. No tocante a fase de execução do PAR, como ocorre o cumprimento das ações? Quais as dificuldades para a execução das ações planejadas?

Ao assumir a secretaria de educação que ações já tinham recebido recursos financeiros para sua execução? Quais estavam em execução? Quais ainda não tinham iniciado a execução?

5. Das ações geradas no PAR quais dessas ações que receberam recursos financeiros advinda do FNDE foram executadas na sua gestão? Como foi feito o monitoramento dessas ações?

6. Diversos fatores dificultam ou inviabilizam a execução das ações planejadas no PAR. Quais os obstáculos enfrentados para execução dessas ações, mesmo tendo os recursos debitados nas contas do município?

7. Quais providências foram tomadas pela gestão para que essas ações que receberam financiamento fossem concluídas?

8. Como é realizado o processo de acompanhamento e de gestão dos recursos que chegam ao município para execução das ações do PAR?

9. Qual a importância teve o PAR para o município? Quais aspectos você considera positivos nesse instrumento de planejamento?

10. Poderia citar algumas experiências negativas dessa política de planejamento? E o que o município faz para resolver?

11. Em sua opinião houve mudanças relevantes para a educação básica municipal com a implementação das ações do PAR? Poderia mencionar alguma?

12. Na sua opinião o PAR trouxe alguma modificação na relação dos municípios com o MEC? Qual a relevância do PAR para o município?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO**



### **UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN FACULDADE DE EDUCAÇÃO- FE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - POSEDOC LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

PESQUISA: O FINANCIAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR  
NO MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS/RN

PESQUISADORA: FÁBIA PEREIRA DE MEDEIROS LIRA

ORIENTADORA: MARIA EDGLEUMA DE ANDRADE

DATA: \_\_\_\_\_

### **ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM SECRETÁRIO DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO**

**Examinar o processo de execução das ações financiadas pelo Plano de Ações  
Articuladas.**

1. Você tem conhecimento relacionado ao Plano de Ações Articuladas do município? O que sabe sobre esse plano?
2. Qual o papel da Secretaria de finanças na execução do PAR? Quais os aspectos positivos e negativos da execução dessas ações no tocante os recursos?
3. O município tem recebido recursos financeiros para execução de algumas ações, principalmente na dimensão da infraestrutura. Qual o procedimento da secretaria de finanças ao verificar o FNDE enviou os recursos para o que o município execute essas ações?
4. Como é realizado o monitoramento desses recursos enviados via PAR para o município?

5. Você poderia informar quais os recursos que chegaram ao município via PAR e que ainda se encontram nas contas? Quais os motivos de ainda não terem sido gastos?
6. Durante o período de sua gestão nessa secretaria foi realizado algum pagamento com esses recursos enviados pelo FNDE para execução das ações do PAR? Quais?
7. Qual a sua opinião em relação a essa forma que o FNDE criou para enviar recursos ao município?
8. Você considera que o PAR trouxe alguma modificação na relação dos municípios com o FNDE? Qual a relevância do PAR para o município principalmente no aspecto financeiro?

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA



### UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN FACULDADE DE EDUCAÇÃO- FE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - POSEDOC LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

PESQUISA: O FINANCIAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR NO MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS/RN

PESQUISADORA: FÁBIA PEREIRA DE MEDEIROS LIRA

ORIENTADORA: MARIA EDGLEUMA DE ANDRADE

DATA: \_\_\_\_\_

### ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA COM PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**Examinar as ações financiada pelo Plano de Ações Articuladas que foram efetivadas e os impactos causados na dessa comunidade escolar**

Verificar como o Plano de Ações Articuladas enquanto política de planejamento tem contribuído para a melhoria na qualidade da educação dessa comunidade escolar

1. Você tem conhecimento sobre o Plano de Ações Articuladas do município? Qual a sua concepção em relação a esse plano?
2. Através do PAR o município recebe recursos financeiros para execução de ações planejadas principalmente na dimensão da infraestrutura. Você conhece alguma ação que foi concretizada com esses recursos no município? Quais?
3. Na sua opinião, de que forma a efetivação dessa ação contribuiu na melhoria da qualidade da educação do município?
4. Cite alguma ação do PAR que a comunidade escolar na qual você faz parte foi beneficiada e quais as mudanças ocorridas após a efetivação dessa ação.

5. Que resultados positivos você poderia relatar ocorridos na comunidade escolar promovido pela a efetivação de alguma ação financiada através do PAR?
6. Quais ações seriam necessárias para a comunidade escolar a qual faz parte melhorar a qualidade da educação?