



Os planejamentos educacionais e o regime de colaboração: o PAR no contexto municipal

Milene Dias Amorim

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS. Contato: mileneamorim@gmail.com

Resumo: É utilizando a cultura do planejamento que, nas últimas duas décadas, o Ministério da Educação vem pretendendo atingir suas prioridades de regularização dos índices de desempenho e de fluxo escolar do alunado; alia-se a essas planificações, a concretização do regime de colaboração. Por esse motivo, o estudo em questão tem por objetivo apresentar, por meio dos grandes planejamentos educacionais, a necessidade de efetivação do regime de colaboração apresentadas em seus textos, bem como, os seus impactos no âmbito municipal, tendo como principal objeto o Plano de Ações Articuladas. Para tanto, foram utilizadas análises bibliográficas e documentais. Houve, também, levantamento de dados por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores de um município do estado de Mato Grosso do Sul. Os achados sinalizam para uma falta de esclarecimento, pelos planejamentos citados, sobre a responsabilidade de cada ente federado para com a educação, o que pode causar a inexecução do regime de colaboração; apontam, também, para uma autonomia relativa e certa fragilidade municipal em qualificar a educação local, sobretudo financeiramente, o que os faz dependentes frente ao processo de municipalização desordenado.

Palavras-chave: Educacional, Municipalização, Regime de Colaboração, PAR .

The educational plannings and the collaborative arrangement: the articulated actions plan (aap) in the municipal context

Abstract: It is through the use of large plannings that, the last two decades, the Education Ministry is intending to achieve their regularization priorities of performance indicators and students' school flow; and implementation of collaborative scheme. For that reason, the present study aims to present the necessity of realization of this scheme explicit in the texts of great educational planning, as well as its impact at the local level with the main object the Articulated Action Plan. For this purpose, we used bibliographic analysis, documentary and semi structured interviews with managers of Education Municipal Department from a municipality in the state of Mato Grosso do Sul, Brazil. The findings suggest a lack of information, by the cited plannings, about the responsibility of each federal entity to education, which can cause the non-execution of the collaborative scheme; also point to a relative autonomy and certain municipal weakness in qualifying local education, especially financially, which makes them dependent in relation to the disordered municipally process.

Keywords: Educational Planning, municipalization, Collaboration Scheme, AAP.

Como citar este artigo:

AMORIM, M. D. Os planejamentos educacionais e o regime de colaboração: o PAR no contexto municipal. *Luminária*. v. 18, n.02, p. 21-35, 2016.

INTRODUÇÃO

Ao proclamar a educação como um Direito Público Subjetivo e como um dever do Estado em ofertá-la, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), diante da organização federativa do Brasil, também determina a criação de

um regime de colaboração entre União, estados e municípios, como medida para a efetivação de tal direito. O município, nesse contexto, passa a compor essa organização como ente federado, consolidando, assim, não somente uma forte relação entre educação e mu-

nicípio, mas também um grande desafio para a efetivação do direito à escolaridade, com qualidade social para todos.

A partir de 2007, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Ministério da Educação (MEC) tem como maior prioridade a regularização dos índices de desempenho e de fluxo escolar do alunado, e torna como uma das medidas a concretização do regime de colaboração por meio da materialização de políticas que objetivam consolidar a responsabilidade de cada ente sobre a educação brasileira.

Para tanto, em 2007, tem-se a apresentação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo objetivo principal de grande parte de seus programas está voltado para a elevação do novo índice. É válido destacar que um desses programas é o Plano de Ações Articuladas (PAR), cujo acordo entre o governo federal e os municípios só se efetiva mediante o preenchimento e assinatura, pelo ente federado, do documento denominado “Metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB”.

Diante disso, busca-se aqui apresentar parte dos resultados obtidos em pesquisa¹ sobre a instauração de um planejamento federal de cunho estratégico no âmbito municipal. Para tanto, o PAR é o alvo deste estudo que visa a compreensão de como vem se delineando as políticas atuais com ênfase em planificações frente ao processo de municipalização da educação, com vistas a apreender os possíveis impactos da inexecução do regime de colaboração federativo, no sistema municipal de educação da cidade de Dourados, do Estado de Mato Grosso do Sul. A escolha pelo PAR se deu pelo fato de a maior parte de assistências técnicas e financeiras da União à educação municipal estarem vinculadas a ele, o que tem lhe dado grande significância.

Para o alcance dos objetivos propostos, utilizou-se como procedimentos metodológicos a análise de conteúdo por meio da pesquisa bibliográfica em bases eletrônicas e impressas a partir das seguintes categorias: Políticas

públicas para a Educação, Estado, Federalismo, Municipalização e Planejamento Educacional.

Também foi realizada a análise documental das legislações vigentes relacionadas a criação de planejamentos educacionais, como as Leis 10.172/2001 e 13.005/2014 que tratam sobre os Planos Nacionais de Educação Antigo e Atual, respectivamente; a Lei 9.394/1996 da LDB; o Decreto 6.094/2007 que cria o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; e o PAR, elaborado pelo município estudado, que data de meados de 2007 e 2008. A Constituição Federal de 1988 é alvo de apreciação neste estudo por ser a lei maior que designa a criação do PNE e ainda de um regime de colaboração entre os entes federados em prol da Educação Nacional.

Nessa direção, o intuito que nos impulsiona é o de entender melhor o fenômeno a ser estudado. Para tanto, foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com três gestores² que participaram da implantação do Plano de Ações Articuladas no município de Dourados/MS.

A escolha desse município se deu pelos seguintes critérios: IDEB abaixo de 4,2 nas séries finais do Ensino Fundamental em 2009, com população acima de 100 mil habitantes e com mudança na condução do governo municipal nas eleições de 2008³.

Atualização do contexto municipal como alvo empírico se justifica pela sua importância no processo de implementação das políticas educacionais. Justifica-se também, pelo fato do PDE apresentar como principal característica de sua política a territorialidade, que privilegia o município diretamente (BRASIL, 2007a). Desse modo, a maioria dos programas que englobam este plano atinge diretamente a esse ente federado.

DESENVOLVIMENTO

O processo de municipalização brasileiro

Tendo em vista que o Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma política atual que

1. Projeto com apoio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul - FUNDECT.

2. Ressalta-se que as falas dos gestores incluídas aqui foram gravadas e utilizadas com a autorização dos mesmos.

3. A escolha de tais critérios está em consonância com os critérios adotados pela pesquisa nacional, do qual esse estudo faz parte.

atinge diretamente os municípios, cabe situar o federalismo, como modelo de organização do Estado brasileiro, bem como suas repercussões no âmbito municipal e, conseqüentemente, no educacional. Inicialmente, pode-se esclarecer que federalismo

[...] é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isso porque o processo de decisão e sua base de legitimação são distintos do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário. Enquanto no Estado unitário, o governo central é anterior e superior às instâncias locais e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações, vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos (ABRUCIO, 2010, p. 41).

É ainda, uma forma de se reforçar o poder central sem enfraquecer o poder dos estados. O referido é datado de mais de um século de existência e foi reafirmado no primeiro artigo da CF/88 conforme segue:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Neste contexto, o exercício de boa parte do poder foi transferido a estados e municípios, o que os transformou em unidades federadas, tal como estão configurados atualmente.

Este formato foi justificado, devido à

extensa territorialidade e heterogeneidade brasileira, o que gerou a necessidade de uma descentralização política e administrativa (COSTA, 2007; ABRUCIO, 2005). Desde então, as unidades federadas brasileiras, deveriam ser unidas por um pacto indissolúvel entre estados, municípios, Distrito Federal e União, tal como a Carta Magna de 1988 exige. Porém, os desafios para a ocorrência dessa conjuntura têm se demonstrado infundáveis ao longo dos anos, refletindo na organização e na qualidade da educação nacional.

Em consonância, o federalismo passa a ter uma arquitetura complexa, levando União, estados e municípios a terem papéis de destaque na oferta da escolarização. Tais papéis seriam exercidos com a efetivação do regime de colaboração em que cada ente teria suas funções e responsabilidades técnicas e financeiras, no entanto, não é bem isso que tem ocorrido; pois, ainda é perceptível, por meio das políticas implantadas, uma autonomia municipal pelas metades; a centralização e regulação por parte do governo federal; e estados e municípios atuando como maiores executores e financiadores de ações (OLIVEIRA, 2015). Constata-se, assim, que “sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado” (CURY, 2010, p. 160).

A descentralização é o ponto de destaque do federalismo pós-regime militar. Seu principal objetivo foi focar a municipalização e dar maior poder aos governos subnacionais, a partir de uma maior autonomia local frente ao forte intervencionismo estatal no cenário político e institucional. No entanto, tem-se aqui uma posição revestida de um viés ideológico e idealista sobre o processo de municipalização, pois não se levou em consideração “os impactos políticos nem os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos, ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico, marcado por um federalismo altamente predatório” (ARAUJO, 2010, p. 395).

Os conflitos se acentuaram, sendo o processo de municipalização culpabilizado pela grande desigualdade regional brasileira. Contudo, deve-se ressaltar que, no setor edu-

cional, esse processo possui pontos considerados positivos e negativos. Sendo assim, faz-se necessário avaliar os prós e os contras das ações governamentais para se chegar a conclusões sobre a atuação federal.

Nessa esteira de pensamento, como ponto positivo, pode-se dizer que a municipalização trouxe maior autonomia local, o que contribuiu para a minimização das intervenções estatais; maior contextualização do ensino à sua realidade, um maior controle social das ações, a criação de programas locais por iniciativa das prefeituras e das comunidades, maior alocação de recursos com eficiência e um extensivo aumento das matrículas da educação infantil, da educação de Jovens e Adultos e do ensino fundamental, principalmente nas regiões mais pobres do Brasil (ARAUJO, 2010).

Por outro lado, Oliveira e Souza (2010), mencionam que, a partir do processo de municipalização, as disparidades regionais avançaram a níveis consideráveis, pois, a situação financeira se agravou diante das especificidades de arrecadação de impostos de cada município, o que acabou por explicitar o descompasso entre os recursos disponíveis por cada ente e suas responsabilidades frente à educação.

[...] os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Desta maneira, o que foi sistematizado no âmbito educacional por Anísio Teixeira⁴, desde a década de 1930 sobre a municipaliza-

ção do ensino, se converteu em um importante instrumento de desresponsabilização do Estado para com a educação. Araújo (2010), aponta que o erro sempre esteve na discussão da proposta, pois ela é sucessivamente colocada como algo específico da área, deixando-a deslocada e desarticulada com a questão da organização do Estado e sem diálogo com a tradição do pensamento político brasileiro.

Tendo a União se esquivado, Harguette (1989) aponta para um processo de municipalização perverso, criado no final da década de 1970 e início de 1980, onde os municípios mais pobres eram os maiores envolvidos com o ensino fundamental. Nesses anos, a municipalização vingou nos espaços em que se tinham menos condições de ser implantada, provocando um grande sucateamento do ensino.

Na tentativa de reverter essa condição, a CF/88 determina o regime de colaboração entre os entes federados em prol da educação nacional, mas, logo após sua promulgação, esse regime já era visto como de difícil execução, uma vez que, como salienta Harguette (1989), esses entes não possuem tradição de colaboração, pelo contrário, há certo costume em competir entre si, e até mesmo com o governo federal, por maiores recursos financeiros, sendo este último, um dos maiores motivos pelo qual a grande maioria de municípios chamou a responsabilidade pelo ensino fundamental para si.

Mais tarde, em 1996, com a Emenda Constitucional nº 14, depois regulamentada pela Lei nº 9.424/1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), as vias de competição ficaram ainda mais acirradas diante de maior financiamento; porém, a principal intenção era promover uma

[...] cooperação intergovernamental financeira e de recorte federativo, tendo como objetivo maior o acesso universal ao ensino fundamental. A coparticipação no financiamento do ensino fundamental, gratuito e obrigatório, tinha como regra a subvinculação a essa etapa da educação básica dos recursos já vinculados pela Constituição. Acrescente-se

4. Frente a grande centralização do poder pelo governo na década de 1930, Anísio Teixeira foi um grande defensor da descentralização do ensino por meio do processo de municipalização.

a isso a distribuição das competências. Com isso, se pretendia também, retirar o ensino fundamental de uma espécie de zona cinzenta, quanto às competências e responsabilidades dos entes federativos no acesso a um direito próprio da cidadania (CURY, 2010, p. 162).

Dez anos após a institucionalização do Fundef, o governo federal institucionalizou a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, convertendo o Fundef em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse novo fundo trouxe o conceito de educação básica ao atingir, desde a Educação Infantil até a Educação de Jovens e Adultos, porém, não tem sido suficiente para corrigir o federalismo fiscal que assola a educação brasileira com a falta de recursos.

Este quadro demonstra a longa tradição de uma suposta autonomia municipal e do escasso controle dos estados sobre as questões locais, principalmente, no que diz respeito ao aspecto financeiro. Evidentemente, ainda existe uma lacuna no que se refere a políticas de auxílio aos municípios com a educação local. Nesse sentido, se por um lado o processo de municipalização

[...] significou a possibilidade de ampliação da participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro lado, significou a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos 5.507 municípios brasileiros (ARAUJO, 2006, p. 02).

Atualmente, com o lançamento do PDE, tem-se a territorialidade como principal foco. Nesse plano, a partir de suas ações, observa-se maior visibilidade aos municípios. Enfim, é voltando seus olhares para a gestão municipal por meio a utilização de planejamentos em larga escala, que o governo federal, hodiernamente, pretende corrigir as falhas do regime de colaboração e do processo desorde-

nado de municipalização no país.

O planejamento educacional e o regime de colaboração federativo

Ao falar sobre a relação entre planejamento e regime de colaboração, convém retomar o texto constitucional de 1988, quando este determina o auxílio comum para com a educação entre os entes federados em seu Art. 211, relatando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino; complementando, diz ainda que:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, as determinações da CF/88 e o clamor da literatura científica⁵ educacional pela efetivação do regime de colaboração com as devidas parcelas de cada ente, faz surgir instrumentos de políticas educacionais com vistas a correção de tal colaboração. Mesmo sem a existência de mecanismos de obrigatoriedade (OLIVEIRA E SOUSA, 2010), surgem indutores que fixam a necessidade de um compartilhamento de responsabilidades, com destaque aqui para os grandes planejamentos do sistema educacional.

Ao longo dos anos, o ato de planejar vem se firmando como uma grande prática da gestão da educação a fim de concretizar suas ações; e, como mecanismo de intervenção estatal, segue uma lógica geral e, por vezes, superficial, cabendo às escolas e professores adequarem o que chega do nacional para o local; como técnica, o planejamento pode ser usado de diversas formas ou para atender a vários interesses e objetivos, como bem alerta Padilha (2005), tanto para mascarar a realidade, tanto para impor soluções que, muitas vezes, não são do interesse de todos, mas de al-

5. Pode-se citar Araújo (2003), Cury (2010), Oliveira e Santana (2010), Neto; Castro; Barbalho (2014), entre outros.

guns grupos, ou apenas de algumas pessoas, conforme ficará perceptível mais adiante por meio das entrevistas.

Desse modo, a prática do planejamento estratégico surgiu de uma combinação de condições que o transformou em um componente dinâmico do sistema político-administrativo e, a partir de então, passou a ser utilizado nos mais diversos setores da administração pública, com ênfase aqui para o âmbito educacional, deixando clara a compreensão de que o processo de planejamento está estreitamente vinculado às concepções de Estado e às práticas políticas.

Deve-se considerar também, que o planejamento traz consigo o reflexo de uma determinada época, de forma a demonstrar o passado, explicar o porquê dos planos atuais e direcionar o futuro. Nesse sentido, sendo um componente de ação de governo, com a tarefa de fornecer orientações gerais e fundamentos técnicos necessários à tomada de decisões, contribuindo para a realização das transformações pretendidas, convém citar brevemente algumas das grandes planificações que foram criadas, ao trazer em seu esboço, a tentativa de corrigir o regime de colaboração entre os entes federados.

Como primeiro exemplo tem-se o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)

[...] concebido no âmbito do Fundescola (2001), de base gerencial, proveniente de um acordo firmado entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial (1998), que tinha como objetivo modernizar a gestão educacional utilizando a lógica do mercado. O PDE-Escola, [...] se constitui em um programa de complementação da União, tanto no aspecto financeiro quanto no assessoramento técnico (NETO; CASTRO; BARBALHO, 2014, p. 61).

Trata-se, segundo o MEC, de um programa que atende às escolas com baixo rendimento no IDEB, atuando no planejamento estratégico e participativo com o propósito de auxiliá-las em sua gestão. Para as escolas priorizadas⁶ pelo programa, o MEC

repassa recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou de parte do seu planejamento.

Esta planificação possui duas fases, antes e depois do PDE (2007). Ainda em sua primeira versão, datada de meados de 1998 até os dias atuais, com uma nova roupagem, se configurou, e está se firmando, como uma tentativa de construção do regime de colaboração, ao contemplar o auxílio da União a educação local, mesmo que atingindo apenas uma proporção regional de municípios brasileiros.

Em seguida, tem-se a instituição do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE/2001), por meio da Lei 10.172/2001. Este vem reafirmar o texto da CF/88 ressaltando que os entes federados devem caminhar em cooperação técnica e financeira, no que diz respeito a organização do sistema de ensino. Destaca ainda, como importante diretriz, “o aprimoramento contínuo do regime de colaboração” não somente entre União, Estados e Municípios, mas também, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamentos interestaduais, regionais e intermunicipais (BRASIL, 2001).

Nesse cenário, cabe pontuar que o PNE/2001 foi considerado um grande avanço no que diz respeito a planificações no âmbito do sistema educacional, até mesmo por ter sido criado no formato de lei, porém, os grandes vetos orçamentários tornaram suas diretrizes, objetivos e metas de difícil execução, causando o insucesso do plano em seu período de vigência.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), por sua vez, apresenta ao país seis principais pilares de suas ações, que são a visão sistêmica da educação, a territorialidade, o desenvolvimento, o regime de colaboração, a responsabilização e a mobilização social; esses norteiam os quatro eixos do plano: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. (BRASIL, 2007b).

Ao trazer como pilar o regime de colaboração, o PDE busca, além da efetivação de uma determinação da carta constitucional de

6. As escolas priorizadas são as situadas na chamada “Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs)” situadas nas regiões norte, nordeste e centro-oeste. Anteriormente ao ano de 2005, as ZAPs foram escolhidas devido ao baixo índice de desenvolvimento humano, após se considerou o baixo IDEB.

1988, evitar “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado, em outras palavras, a intermitência” (BRASIL, 2007b, p. 25) que acarretam o insucesso desse regime.

Segundo o MEC (BRASIL, 2007b), esse é um plano que inaugura um novo regime de colaboração entre União, estados e municípios; e inova na busca de consertar a atuação dos entes federados, sem ferir o pacto federativo. Focando diretamente o município, o plano levanta ainda questões sobre responsabilização federativa e a autonomia municipal. No entanto, deve considerar que apenas os princípios do PDE são novos, pois muitos dos seus instrumentos são antigos conhecidos das políticas educacionais brasileiras, a começar pela junção da avaliação, financiamento e gestão que são concebidas como inovação em seus programas. Em consonância, Araújo (2007) defende que os fios condutores do PDE são ultrapassados e já perpassaram políticas anteriores. Para este autor

O PDE mantém a lógica de que o papel da União é o de estimular a produção da qualidade e isso será feito pela comparação, classificação e pela seleção. Esses elementos incorporam como inerente aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível com o direito de todos à educação. Premiar as escolas que atingirem determinadas metas via aumento de recursos do PDDE é bem sintomático da permanência da visão enunciada acima (ARAÚJO, 2007, p. 30).

O Plano de Ações Articuladas (PAR) surge no interior do PDE como uma cooperação entre municípios, estados e União, por meio do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, cujo §5º prevê que o apoio da União se dará, quando couber, mediante a elaboração desse plano (BRASIL, 2007c). Para o MEC, o plano subsidiará as melhorias necessárias para se elevar o IDEB e melhorar a qualidade da educação. Tal cooperação, nesse contexto, pressupõe uma tentativa de colaboração, por meio da assinatura do “Plano de Metas Com-

promisso Todos Pela Educação”, entre o município e a União.

Para vias de conhecimento, a formulação do PAR, consiste na realização de um diagnóstico da realidade da educação local e, a partir deste, na atribuição de notas por uma comissão da educação municipal a dimensões⁷ contidos em um formulário no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), disponibilizado pelo MEC em seu sítio eletrônico para cada estado e município. As notas atribuídas vão de 01 à 04, sendo que, serão feitas medidas de melhorias, apenas nos itens que receberem notas 01 e 02, pois, são vistos como insatisfatórios ou inexistentes.

Dessa forma, esta pontuação se torna fundamental para a elaboração do plano no que tange ao direcionamento de auxílio técnico e/ou financeiro para o ente federado. Após esse processo, tem-se a formalização do compromisso, mediante aprovação do plano construído pelos municípios, pela comissão técnica do FNDE e a assinatura do termo de cooperação entre os entes responsáveis – prefeitura e MEC/FNDE.

O plano prevê ainda que, periodicamente, sejam enviados ao MEC relatórios com a explicitação estruturada de todos os procedimentos de acompanhamento e avaliação sistemática da execução do plano e dos resultados alcançados, e caso necessário, o Ministério disponibilizará uma equipe técnica para auxiliar o município em suas ações (BRASIL, 2008).

A metodologia adotada pelo PAR é caracterizada por Luce e Farenzena (2007) como de “descentralização convergente” devido o compromisso firmado entre o MEC e as unidades federadas se agregar em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas. Podendo ser denominada, também, de “descentralização monitorada”, uma vez que, se exige um planejamento feito o PAR para a vinculação de assistências e, ao mesmo tempo, se utiliza o IDEB para avaliar as ações empreendidas.

Deve-se ressaltar que, apesar deste pla-

7. São quatro as dimensões apresentados pelo PAR: Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Serviços e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

no mencionar que busca uma cooperação entre os entes federativos, sua organização se apresenta um tanto regulatória, chegando aos municípios praticamente prontos, com decisões tomadas pelo poder público central por meio de decretos e normas e, conseqüentemente, descaracterizando a condição de ente autônomo, na medida em que deixa o poder local distante do diálogo, da tomada de decisões e o força a aderir ao plano instigado pela vinculação financeira (OLIVEIRA e SOUZA, 2010).

Com a finalização da vigência do PNE (2001-2011), e ainda com o PDE e o PAR em ação, é lançado o PNE (2014-2024), por meio da Lei 13.005/2014. Segundo o novo PNE, seu texto busca atingir as proposições do Art. 214⁸ da CF/88 por meio do aperfeiçoamento de seus objetivos, que são:

[...] 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 das diferentes esferas federativas (BRASIL, 1988).

A intrínseca relação entre o PNE/2014 e a articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE), ganhou uma dimensão inédita, o que tem exigido a necessária regulação da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, assim como uma nova interação inter setorial e interinstitucional das políticas públicas em cada esfera de governo (ABICALIL, 2014).

É possível visualizar a ênfase dada a essa cooperação no texto da Lei 13.005/2014, que contempla, em vários momentos, a atuação do regime de colaboração, podendo destacar o Art. 07 que diz que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estra-

tégias objeto deste Plano”, menciona ainda que

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014).

É perceptível no contexto dos planejamentos citados acima, a busca pelo compartilhamento de responsabilidades para com a educação, porém também é visível a forte regulação e controle estatal das ações, sobretudo, quando se trata do aspecto financeiro, visando sempre a sua otimização. Unido a isso, tem-se o fato de as assistências técnicas desses planejamentos, em especial do PAR, em grande parte serem realizadas pelos estados ou próprios municípios.

Deve-se esse cenário ao fato de que, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), que instituiu o PDE e o PAR, e o de Dilma Rousseff (2011 a 2016) que deu continuidade a essas políticas educacionais, e ainda sancionou o novo PNE, embora se autodenominando “democrático-popular”, não foram capazes de romper com a racionalidade predominante nas políticas educacionais até então, e seguiram promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos como garantia de resultados mais justos (OLIVEIRA, 2015).

Destaca-se também, a falta de definição Legal do que é de responsabilidade realmente de cada ente federado. Compactua-se com

8. Art. 214. 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)

Abicalil (2014) que ainda é necessário responder a algumas questões, como: que instância decide sobre as medidas governamentais, os instrumentos jurídicos, a organização da oferta das modalidades da educação? Com que composição representativa se fará a instância de negociação permanente e cooperação? Para quais finalidades? Com que procedimentos? E no uso de quais recursos? Pois ainda não é claro tais respostas na legislação atual que poderia vir a deliberar sobre o regime de colaboração.

Todavia, o que se leva a constatar é que o processo de ordenamento do regime de colaboração para com a educação, diante de tais situações, ainda pode sofrer com a inexecução do papel supletivo e redistributivo efetivo dos entes.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A formulação do PAR em municípios Sul-mato-grossenses

Com vistas a identificar como os instrumentos de políticas educacionais federais, mais especificamente os planejamentos, têm sua receptividade no âmbito municipal, com vistas a levantar informações sobre possíveis relações com o regime federativo brasileiro, bem como de colaboração e cooperação entre os entes federados. Nesse prisma, foi analisado o processo de construção e implantação do PAR no município de Dourados, segundo maior do estado de Mato Grosso do Sul.

Tal análise foi feita por meio de entrevistas do tipo semiestruturadas com gestores da Secretaria Municipal de Educação que vivenciaram esse processo, aqui chamados de: coordenador 1, coordenador 2 e coordenador 3.

O município de Dourados aderiu ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e ao PAR no ano de 2007, no início da vigência de ambos. Segundo os depoimentos, o processo inicial de implantação do plano foi realizado por meio da constituição da comissão técnica municipal e, em seguida, com o auxílio de uma assessoria técnica do governo estadual vinculada ao MEC, foi elaborado o documento constituinte do planejamento disponibilizado no sistema SIMEC. Foram dois dias de trabalho que revelou, se-

gundo os gestores, um processo apressado, complexo e pouco participativo como veremos a seguir.

Inicialmente, foi questionado aos coordenadores sobre a visão inicial que sua secretaria obteve do PAR em sua apresentação.

De acordo com o coordenador 1, havia certo consenso entre os componentes da Secretaria Municipal de Educação em não aderir ao Plano de Metas, uma vez que isso é facultativo, por considerarem seu município avançado em planejamentos e projetos e também pelo próprio formato do plano que não os agradava, demonstrando, assim, certa aversão ao plano.

Sobre essa resistência, o coordenador 3 relatou que houve, principalmente, por parte do setor pedagógico da secretaria, certa oposição ao novo plano, com receio de que a autonomia do município fosse abalada, uma vez que esse se configura como um instrumento de regulação do Estado.

A decisão pela adesão veio com a percepção de que ao não aderir, o município perderia muitos recursos; por isso, o coordenador 1 diz que foi uma adesão forçosa:

Na época, inicialmente, nós da secretaria não tínhamos a intenção de fazer a adesão. Dourados, de certa forma, pelo menos na nossa visão, era bem avançado em muitas coisas, em projetos, então, nós tínhamos decidido em conversas não formais em não fazer a adesão, mesmo porque ele é uma coisa muito técnica, muito pronta, muito fechada, só que o que aconteceu, foi que começamos a perceber que, através de algumas reuniões e de alguns documentos que vinham do MEC, se não fizéssemos a adesão, perderíamos verba. Então, muitos dos programas que viriam estavam vinculados a adesão ao PAR., Portanto, em função dessa particularidade, aderimos ao PAR. Então, não foi uma coisa que achamos assim algo muito bom então vamos fazer a adesão. Nós só fizemos a adesão porque as coisas caminharam para isso, porque percebemos que teríamos uma perda de verba e isso não seria bom (Coordenador 1).

O coordenador 2 também manifestou a inevitabilidade em relação a adesão do município ao PAR. Salientou, ainda, que se trata de

um plano realizado a partir de uma junção de estados, municípios e União por meio dos convênios, por isso, seria uma afronta muito grande não se unirem aos demais entes. O entrevistado relativiza a liberdade dos municípios frente a essa adesão, uma vez que envolve a ajuda financeira e técnica que todos os municípios precisam. Ele compara a aceitação ao Plano de Metas e a assinatura do Termo de Compromisso a um crediário, dizendo que “já vem tudo pronto, é igual quando você vai fazer crediário, você não pode dizer: essa cláusula eu não quero. Ou você aceita todas as cláusulas ou você não faz crediário, então o município aderiria ou não aderiria (Coordenador 2).”

Nesse sentido, tem-se um receio por parte dos gestores em terem a autonomia da secretaria atingida, porém, tinham a preocupação de que a não adesão ao plano poderia prejudicar o município, tanto por não conseguirem o auxílio financeiro, tanto por não aceitarem pactuar com um programa que foi criado para ser firmado pelos entes federados.

No que diz respeito ao processo de construção do PAR, como foi explicitado, houve a visita de dois técnicos da Secretaria Estadual de Educação para a constituição da comissão e preenchimento do formulário de planejamento em dois dias conforme seguem as falas.

[...] eles vieram e falaram que tinha que formar essa comissão, [...] nós conseguimos fazer isso muito rápido, pois era obrigado, então do dia para a noite arrumamos tudo. Formada a comissão, nos enclausuramos em uma sala do SIMTED⁹ e ficamos lá, juntamente com esses técnicos [...] e em dois dias montamos tudo isso. Ficamos ali fechados até tarde da noite elaborando e reelaborando e o “negócio” teve que sair em 48 horas (Coordenador 1).

[...] chegaram agora e tem que ficar agora e não tem prazo, é hoje e amanhã. Enquanto isso, uma outra equipe se deslocaria até as escolas para fazer o levantamento da infraestrutura. Essa teve mais tempo, mas o município ficou com a obrigação de fazer esse levanta-

mento, tanto com as escolas municipais, quanto com as escolas estaduais. [...] foi uma coisa ridícula, chegaram e disseram: tem que começar agora. Isso eram sete e meia, nove horas já estávamos no sindicato, [...] tivemos que ligar, chamar, indicar pessoas, mas, enfim, foi uma articulação até razoável, conseguimos e tivemos em dois dias essa discussão (Coordenador 2).

Nota-se aqui certos “ruídos” na comunicação entre a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria de Estado de Educação, pois, a grande crítica dos coordenadores vem do fato de terem sido surpreendidos pelos técnicos do PAR, alegando não terem sido avisados sobre a vinda dos referidos ao município.

Salientaram também que não houve uma participação social na construção do plano, devido a essa falta de conhecimento, o que acarretou em uma proposta desenvolvida somente pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, sem a participação da comunidade, conforme declarou coordenador 2. Já o coordenador 1, afirma que grande parte dos envolvidos foram praticamente obrigados a participar para garantir a representatividade, ocasionando o que o coordenador considerou como uma “participação parcial”, ao declarar que

[...] o desenho do PAR é mais ou menos igual ao do PDE¹⁰, vem pronto, então não há a discussão “Ah! Vamos fazer isso” não, já vem aquele formulário, eles apresentam o problema. [...] Então você já tinha tudo pré-formado, o problema é esse e ele já te dava as possíveis soluções e as metas que você deveria alcançar. Não dá para se dizer que foi um processo democrático; existe uma democracia, mas [...] uma democracia representativa, as pessoas que estavam lá foram escolhidas, não foram eleitas; foram escolhidas para representar determinado seguimento para fazer parte dessa comissão. Agora, veja bem, a escola não participou, não houve uma discussão entre professores para saber quais eram os problemas. Dentro da própria secretaria não houve uma discussão preliminar para discutir “os nossos problemas são esses

9. Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação

10. Referindo-se ao PDE Escola

para colocar no PAR”. Então, não houve de forma alguma autonomia, participação no sentido de fazer parte, de tentar solucionar algumas coisas, de resolver algo, não, não houve (Coordenador 1)

O coordenador 1 menciona, ainda, que havia representação dos pais, mas pouco contribuiu com a formulação. Da mesma forma, as escolas também não expuseram suas opiniões, ocasionando a participação apenas dos técnicos da secretaria que já eram experientes com esse tipo de trabalho.

Diante do exposto, a participação nesse contexto sofreu controvérsias, pois, tomando Cury (2008) como referência, o PAR deve ser um instrumento mediador dos debates sociais, onde ocorrem os conflitos de ideias e as tomadas de decisões, é um espaço de democratização de opiniões e de informações. Questionasse, então, a participação dos sujeitos escolares no contexto local, a começar pela composição da equipe que é condição para a adesão ao plano, e que se mostrou uma participação representativa e imposta. Firma-se, desse modo, a lógica do governo federal, ao criar formas de participação da sociedade, somente na implementação de suas políticas.

Mesmo com tais empecilhos, Dourados delineou seus planos em sua primeira fase e alimentou o SI-MEC com as necessidades encontradas. Ao que diz respeito às notas atribuídas, a comissão técnica municipal não deu nenhuma nota 04, ou seja, a nota máxima não foi dada, conforme consta na fala dos professores.

[...] o que existia, não um acordo verbal, mas, de certa forma, um acordo não formal, um consenso de estar sempre no meio termo, a não ser quando a coisa era muito gritante, por exemplo: a construção de CEIM¹¹, dávamos a nota mínima, mesmo que não fosse, porque? Para tentar conseguir verba para que viessem construções [...]. Então dávamos notas baixas em coisas que não eram tão baixas e notas melhores em coisas que não eram tão boas assim (Coordenador 1).

Dourados, se fôssemos avaliar, até que poderíamos ter feito uma avaliação mais otimista, mas a gente sabia que se fizesse uma avaliação muito otimista, não

teríamos atenções. Então, a gente pegou, deu uma pontuada um pouco para baixo, até isso em que estávamos melhor para podermos elevar ainda mais a qualidade da educação (Coordenador 2).

Nesse sentido, houve dezesseis notas 03, trinta e uma notas 02 e cinco notas 01. Dourados fechou a primeira fase de seu Plano de Ações Articuladas com trinta e seis prioridades a serem resolvidas.

Das quatro dimensões (gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos). Gestão educacional e infraestrutura física e recursos pedagógicos foram os que mais obtiveram notas de valor 02, com dez e treze notas respectivamente. A dimensão “formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar” teve três notas, e “práticas pedagógicas e avaliação”, cinco notas nesse valor.

Em meio às entrevistas, pode-se perceber a configuração reguladora do PAR, uma vez que os sujeitos entrevistados o declaram como um plano pronto, sem muito que fazer ou acrescentar, somente atribuir notas. Esta questão se desvela na fala de um dos entrevistados

Houveram coisas inseridas que, para nós, eram desnecessárias, mas faziam parte do pacote e outras que, por exemplo, qual é o maior problema da rede aqui, o gargalo: a educação infantil, não contemplava. Não dava para dizer assim “Ah! Vamos construir CEIM e vamos formar profissionais somente nesse nível” não dava para fazer isso. Tinha essa restrição, não dava para construir, a autonomia era bem relativa (Coordenador 1).

O Coordenador 2 também mencionou sobre a formato do plano, de sua amplitude, porém, também relata a prontidão com que o formulário chega ao município, cabendo a eles apenas a tarefa de atribuir as notas a um “documento pré-elaborado”.

Finalizando as entrevistas, os gestores foram questionados se consideravam o PAR

11. Centro de Educação Infantil Municipal

como um plano de sucesso. Os três mencionaram que suas ações podem sim ser suscetíveis, entretanto, com algumas ressalvas ligadas a sua metodologia. Relataram ainda que é um planejamento que se diferencia por ser amplo e que pode ser eficaz dentro das dimensões que abarca, conforme segue:

As intenções, os desenhos não são ruins. Acho que ninguém constrói algo assim tentando fazer algo que não tenha sucesso, agora, os resultados é que são questionáveis por essa questão que é colocada no início, não é algo feito pela comunidade, o programa já vem pré-estabelecido. Assim como o PDE vem para a escola e o PES vem para a secretaria, o PAR vem para o município já desenhado. É de todo ruim? Não, não é de todo ruim, pois a partir do momento que você conseguir verba, vai conseguir dar formação aos professores, construir, adquirir material didático-pedagógico bom. Só que não é o ideal, pois, se pudesse fazer uma discussão mais ampla e aberta e realmente buscar aquilo que é a necessidade do município, teria tido um outro encaminhamento, e não foi o que aconteceu. Então, não é que seja bom ou ruim, é que vem muito fechado. (Coordenador 1).

Eu não acho que o PAR não possa surtir efeito [...] eu acredito que ele é um instrumento, não tem outra forma. Você tem três entes: o ente federal, o estadual e os municípios, e a educação não pode ser feita de forma desarticulada. O PAR é política estruturada, acho que o caminho está certo (Coordenador 2).

Minha avaliação é muita positiva em função daquilo que eu já disse, ou seja, a partir do momento que você faz um levantamento, que você faz um diagnóstico e a partir desse levantamento você pretende uma intervenção, eu acho que só isso já é positivo. [...] eu sempre defendi a tese de que era possível a gente conviver tranquilamente sem ser dependente, mas, fazendo uma leitura, até mantendo uma postura crítica, mas, mantendo principalmente a autonomia da rede, mesmo porque, acredito que o MEC teve boas intenções nesses últimos anos (Coordenador 3).

Assim, constata-se, a partir das entrevistas, a existência de dois contrapontos: primeiro, se trata do reconhecimento dos gestores quanto a situação federativa do município e da autonomia que dispõe, como ente federado; fato os leva a receber o PAR com certa contrariedade, presumindo os seus impactos na autonomia municipal. Por outro lado, há a condição deste plano levar assistências aos municípios, o que, nem mesmo Dourados, que possui um grande número populacional, e conseqüentemente, grande receita fiscal, tem condições de se eximir.

Diante do quadro apresentado, pode-se dizer que o PAR possui uma metodologia antiga, muito parecida com a do PDE-escola, reforçando a reutilização de velhos instrumentos por parte do PDE, como ressaltou o coordenador 1, ao mencionar que o plano se centra na participação da comunidade escolar fazendo uma avaliação da situação da educação local, produzindo um diagnóstico e, por meio deste, se monta um planejamento estratégico que envolve a gestão da educação, a relação com a comunidade, o projeto pedagógico, a infraestrutura, a formação de professores e as avaliações.

Nesse prisma, Padilha (2005) menciona que a educação precisa ter resistência aos modelos de planejamento que simplesmente convocam as pessoas a se engajarem em ações que são predeterminadas por especialistas do governo, como se apresenta o PAR, o chamando ainda de participativo, quando, na verdade, não há nem participação efetiva nem diálogo como os mais interessados que são os educadores; há simplesmente a implementação da ação, colocando o município na condição de mero executor e maior financiador dentro de um Estado que tem se apresentado altamente regulatório.

Diante do exposto, compactua-se com Gadotti (2007), quando este afirma que a inviabilização dos planejamentos anteriores se deve ao uso de metodologias burocratizantes e racionalizantes; alia-se aqui a falta de recursos financeiros, a falta de vontade política do governo, a falta de mobilização social, o descompromisso com o regime de colaboração e as discontinuidades administrativas. Pode-se

dizer, então, que aí se encontra o grande motivo pelo insucesso dos grandes planejamentos em efetivar o regime de colaboração ao longo dos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso das grandes planificações para fazer frente aos problemas educacionais, entre eles a inexecução do regime de colaboração, vem ocorrendo há quase três décadas, porém, sem grandes efeitos.

Desse modo, ao se considerar as características de um planejamento estratégico, como a busca pela otimização de recursos, bem como a de resultados por meio de decisões estratégicas tomadas coletivamente e “direcionadas para a ampliação da competitividade, como condição para a sobrevivência e desenvolvimento da instituição em um ambiente de rápidas e inesperadas mudanças” (PARENTE, 2003, p. 32), unidos ao forte controle e regulação estatal, verifica-se que as planificações citadas neste trabalho têm feito jus aos ditames estratégicos e neoliberais vigentes, em detrimento da concepção social da carta constitucional de educação de qualidade para todos, na medida em que não têm conseguido firmar a responsabilização financeira de cada ente federado para com a educação.

Para tanto, no município de Dourados, pode-se aprender tal situação quando se identifica a conformidade no que diz respeito ao discurso relativo à elevação do IDEB, porém, busca-se essa elevação por meio da ênfase em infraestrutura e gestão da educação. Justifica-se que a escolha por esses dois fatores pode ser em razão de suas ações compreenderem investimento financeiro, enquanto os demais, apenas investimento técnico.

Diante disso, o financiamento tem papel de destaque no PAR, pois se configura como o grande motivo pela adesão do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, conforme consta nas falas dos gestores locais ao reconhecerem que o PAR é a base para se captar recursos do MEC, e que sem ele o município teria muitas perdas.

Com base nas entrevistas pode se apreender ainda que o PAR de Dourados revela uma autonomia qualificada por Lima (2003),

como “relativa” do ente municipal frente aos planejamentos do MEC. Sendo identificada em dois momentos: ao da adesão ao plano, quando os municípios se veem na necessidade de aceita-lo devido à vinculação financeira; e no momento da construção das ações e metas, essas podem ser de acordo com suas expectativas e interesses, por meio da atribuição de notas, porém, estão restritas às quatro dimensões, não possibilitando que os gestores pensem para além delas.

Em consonância, os sujeitos entrevistados reconhecem a regulação e o controle do governo federal sobre os municípios, porém, pode se apreender nas entrevistas que, com certo conformismo e até mesmo, esperança de melhorias para a educação, a secretaria procura trabalhar sob essas condições de “autonomia relativa”. Uma saída encontrada foi o disfarce das notas do PAR. Os coordenadores da secretaria de Dourados declararam que eles podiam exigir de maior financiamento e assessoria técnica, foi solicitado, com intuito de elevar a qualidade da educação.

É perceptível que a coletividade almejada pelo governo federal foi deixada de lado. O município montou as equipes como exigido, porém, o trabalho acabou por se restringir, por mais de cinco anos, a ninguém; pois o PAR não foi reativado pelo governo municipal que saiu vitorioso nas eleições de 2008 e a comissão foi desmantelada. Cabe aqui a seguinte constatação: a regulação estatal não vem surtindo total efeito e as descontinuidades governamentais têm colaborado para o insucesso das políticas educacionais.

Para além das dificuldades financeiras, a baixa capacidade administrativa também tem sido destacada como uma das maiores limitações dos municípios (ABRUCIO, 2005). Essa é uma das principais contribuições que o PAR pretende trazer quando insere um instrumento de planejamento de sistema educacional, exigindo a designação de comissões fixas, com ampla representatividade, para realizar esse trabalho. No entanto, constata-se por meio desta pesquisa que o município não incorporou a referida determinação, agindo em relação a essa comissão de forma totalmente diversa.

Verifica-se, então, que, se o conceito de

qualidade educacional presente no PAR contempla a gestão, a formação profissional, as práticas pedagógicas e a infraestrutura escolar e se, dentre essas, os municípios tem dado preferência somente a gestão e a infraestrutura; a qualidade da educação pública ainda está ligada aos recursos financeiros; constata-se, também, que os municípios o têm priorizado, levados muitas vezes por interesses, inaptidões administrativas e dificuldades financeiras acarretados pelo processo de municipalização brasileiro.

Sendo assim, as ações que vem sendo colocadas em prática pelos munícipes, podem estar ligadas a insuficiência administrativa deste ente federado em qualificar sua educação por conta própria. Insuficiência essa, que poderia ser sanada com a regularização do regime de colaboração e cooperação entre União, estados e municípios, conforme a CF/88, a LDB/96 e o atual PNE/2014 determinam.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. O Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul/dez. 2014.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**. [online]. n.24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F.L. A Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p.39-70.
- AMORIM, M. D. **A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. Dissertação de Mestrado. Dourados/MS: UFGD, 2011.
- ARAUJO, G. C. de. Federalismo e direito à educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades. In: **Anais Reunião Anual da ANPed, 26º**, Poços de Caldas, MG: ANPED, 2006.
- ARAUJO, G. C. de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan/abr. 2010.
- ARAÚJO, L. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**. n.2. p. 24-31, 2007.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996a. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).
- BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996b**. 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.
- BRASIL. **Lei nº. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, publicado no DOU. Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- BRASIL. **PDE. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007a.
- BRASIL. **Resolução nº 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. Brasília, DF, 2007b.
- BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007c
- BRASIL. **Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Brasília: MEC, 2008.
- BRASIL. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, publicado no DOU. Brasília, DF, 2014.
- COSTA, V. Federalismo. In. AVELAR, L. CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro – uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. p. 211-223.
- CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149 - 168.
- CURY, C.R. J. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. In. OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação**. Petrópolis – RJ: editora Vozes, 2008.
- DOURADOS. Síntese do PAR, 2007. In: **Relatório público do município**. <Disponível em www.simec.mec.gov.br.> Acesso em: 10 out.

2010.

- GADOTTI, M. **Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.
- HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, n. 44, out./dez. 1989.
- LIMA, L. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2003.
- LUCE, M. B.; FARENZENA, N. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p. 9-13, 2007
- NETO, A. C. CASTRO, A. M. D. A. BARBALHO, M. G. C. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014.
- PARENTE, J. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Plano Editora, 2003.
- OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- OLIVEIRA, R. P. de; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p.13 - 35.
- OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.36, n.132, p. 625-646, jul-set., 2015.
- PADILHA, P. R. **Planejamento Dialógico: Como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez, 2005

ENTREVISTAS

- COORDENADOR 1. Dourados. [Entrevista]. Dez. 2010. Entrevistadora: Milene Dias Amorim. Arquivos de Pesquisa. Dourados-MS.
- COORDENADOR 2. Dourados [Entrevista]. Dez. 2010. Entrevistadora: Milene Dias Amorim. Arquivos de Pesquisa. Dourados-MS.
- COORDENADOR 3. Dourados [Entrevista]. Dez. 2010. Entrevistadora: Milene Dias Amorim. Arquivos de Pesquisa. Dourados-MS.

Recebido em 19 de abril de 2016.

Revisões em 22 de dezembro de 2016.

Aceito em 22 de fevereiro de 2017.