

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO**

**CLECIANA ALVES DE ARRUDA**

**COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL OU INDUÇÃO DE AÇÕES PELA  
UNIÃO? Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em  
municípios do Agreste de Pernambuco**

**Recife  
2013**

**CLECIANA ALVES DE ARRUDA**

**COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL OU INDUÇÃO DE AÇÕES PELA  
UNIÃO? Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em  
municípios do Agreste de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Professora Dr.<sup>a</sup> Ana Lúcia Felix dos Santos

**Recife**

**2013**

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Andréia Alcântara, CRB-4/1460

- A778c Arruda, Cleciana Alves de.  
Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela União?  
analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em  
municípios do Agreste de Pernambuco / Cleciana Alves de Arruda. –  
Recife: O autor, 2013.  
154 f. ; 30 cm.
- Orientadora: Ana Lúcia Felix dos Santos.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco,  
CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2013.  
Inclui Referências e Apêndices.
1. Educação e Estado. 2. Gestão educacional. 3. UFPE - Pós-  
graduação. I. Santos, Ana Lúcia Felix dos. II. Título.
- 379 CDD (22. ed.) UFPE (CE2014-34)

**CLECIANA ALVES DE ARRUDA**

**COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL OU INDUÇÃO DE AÇÕES PELA  
UNIÃO? Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em  
municípios do Agreste de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Educação da UFPE  
como requisito parcial para obtenção do  
grau de Mestre em Educação

COMISSÃO EXAMINADORA:

---

Profa.<sup>a</sup> Dra.<sup>a</sup> Ana Lúcia Felix dos Santos  
1º Examinador /Presidente

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Flávia Obino Corrêa Werle  
2º Examinador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Janete Maria Lins de Azevedo  
3º Examinador

**Recife, 30 de agosto de 2013.**

À minha querida amiga, avó e mãe, Beatriz, por sua garra, serenidade, simplicidade e sabedoria, que muito contribuíram com minha formação na e para a vida. Seu exemplo me inspira a perseguir objetivos nobres e a jamais desistir dos meus sonhos!

Dedico!

## **AGRADECIMENTOS**

Tudo o que construímos, jamais o fazemos sozinhos, sempre contamos com alguém próximo ou até mesmo distante que direta ou indiretamente nos auxilia nessa caminhada. Não foi diferente no processo de construção desta pesquisa.

É baseada nessa concepção que venho, nessas linhas, expressar meus sinceros agradecimentos a incontáveis pessoas que contribuíram com a realização deste trabalho. Uma conquista que não seria possível sem a coletividade.

Agradeço,

A Deus, Autor e Sustentador da minha existência. Pessoa Infinita em sabedoria, que, como Fiel Amigo, sempre me guiou os passos e me impulsionou a enfrentar e superar os momentos difíceis que passei até a finalização desta dissertação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Pernambuco, por me conceder a oportunidade de cursar o Mestrado em Educação.

À professora Ana Lúcia Félix dos Santos que, para além de orientadora foi amiga, sempre conduzindo este trabalho com a paciência, sinceridade e a sabedoria que lhe são próprias. Jamais poderei esquecer sua compreensão em respeitar os meus limites (sem deixar de instigar minha autonomia intelectual). E ao professor Alexandre Viana por sua contribuição na revisão do texto. Agradeço a gentileza de ambos em disponibilizar sua casa para que eu pudesse dar andamento ao trabalho.

Aos professores Edson Francisco de Andrade e Alice Happ Botler, pelas preciosas contribuições no processo de qualificação de meu projeto de pesquisa, bem como aos demais docentes do Programa que também o subsidiaram através das aulas que vivenciamos.

A todas as pessoas que me concederam as entrevistas e me disponibilizaram informações e documentos, especialmente aos técnicos atuantes nas Secretarias de Educação de Caruaru, de Toritama e do Estado de Pernambuco.

Aos queridos colegas do curso de mestrado pelos trabalhos que realizamos e socializamos no curso, especialmente ao amigo Andson Nunes, pelos cuidados dispensados para comigo. Há amigo mais chegado que um irmão!

A todos os professores que fizeram parte do meu processo formativo durante a Educação Básica, destacadamente à minha professora alfabetizadora, Severina Bezerra, por me inserir no mundo das letras, e ao Professor Josemildo Henrique, que no Curso de Magistério muito contribuiu para que melhor eu pudesse organizar os processos de leitura e escrita de nossa língua.

Também aos professores do Curso de Pedagogia do Centro Acadêmico do Agreste/UFPE em Caruaru-PE, pela colaboração e estímulo para que continuasse investindo em minha formação acadêmica, especialmente o Professor Jamerson Antônio de Almeida.

Aos meus pais, Beaniz e José Cordeiro. Aos meus irmãos, Claudiana, Clécio, Júnior, Camila e Filipe; às minhas tias Veralice, Berenice e a Lenivaldo, meu esposo e companheiro leal, e aos incontáveis amigos pelo incentivo e torcida em todas as etapas desta empreitada.

## RESUMO

A presente pesquisa analisa os limites e as possibilidades para a materialização do regime de colaboração entre municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco e a União, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), no período de 2007-2011. Em função deste objetivo central, buscou-se caracterizar o processo de adesão destas municipalidades ao Plano, bem como seus desdobramentos iniciais, e, neste movimento, examinou-se de que forma a autonomia do poder local tem se colocado frente à instância federal. Além disso, buscou-se identificar as possíveis contribuições desse processo para o fortalecimento da gestão educacional local. Partiu-se do pressuposto de que o PAR não efetiva o regime colaborativo de forma plena, expressando muito mais a indução de ações propostas pelo poder central. Os dados que constituíram o *corpus* desta pesquisa foram reunidos através da coleta de documentos e da realização de entrevistas semiestruturadas com os sujeitos envolvidos diretamente na implementação do Plano nos municípios de Toritama e de Caruaru, bem como com alguns responsáveis por seu acompanhamento em nível estadual. Metodologicamente, o estudo amparou-se no paradigma crítico-dialético e na avaliação de políticas públicas proposta por Muller e Surel (2002). A interpretação dos dados pautou-se na análise de conteúdo temática. O estudo revelou que o regime colaborativo não se concretizou devidamente na implementação do PAR. Isto porque o poder central criou unilateralmente este instrumento, induziu e praticamente impôs sua adesão aos municípios. Também atuou de forma centralizada na condução do diagnóstico e na elaboração dele no contexto dos municípios, quer através do envio de seus agentes técnicos, quer através das regras inerentes aos documentos que embasam o PAR. Em decorrência disso a autonomia municipal foi prejudicada na medida em que o poder local não conseguiu se colocar como instância decisória diante da instância federal, sendo-lhe relegado muito mais o papel de administrador e de executor do Plano. Neste sentido, a colaboração analisada na pesquisa refletiu predominantemente a indução de ações pela União, ao invés de se constituir num princípio e ação que contribuíssem para o equilíbrio entre a interdependência e a autonomia nessa relação intergovernamental. Apesar disso, identificamos alguns indícios que poderão contribuir para o fortalecimento da gestão educacional local: a aproximação do MEC e do FNDE das municipalidades, o planejamento educacional das redes de ensino, a formação de quadros técnicos locais, e a provável alteração da concepção de educação - de algo partidário para algo público.

**Palavras-chave:** Federalismo e Políticas Educacionais. Poder Local e Regime de Colaboração. Plano de Ações Articuladas. Toritama. Caruaru.

## ABSTRACT

This research analyzes the limits and possibilities for the realization of the system of collaboration between municipalities of the Agreste Centro-Norte de Pernambuco and the Union, from the implementation of the Plano de Ações Articuladas (PAR) for the period 2007-2011. Due to this central objective, we sought to characterize the process of accession of these municipalities to the Plan, as well as its initial developments, and then, examined how the local government autonomy has been put forward to the federal level. In addition, we sought to identify possible contributions of this process to strengthen the local education management. It started from the assumption that the PAR not effective collaborative arrangements, expressing much the induction of proposed actions by the central power. The data that formed the corpus of this research were gathered through the collection of documents produced by municipalities field of research and conducting semi-structured interviews with individuals directly involved in the implementation of the Plan in the municipalities of Toritama and Caruaru, as well as some responsible for their monitoring at the state level. Data interpretation was based on the critical-dialectical paradigm and thematic content analysis. The study revealed that the regime did not materialize due collaborative implementation of PAR. This is because the central government unilaterally created this instrument, induced and practically imposed its accession to the municipalities. Also acted centrally in conducting the diagnosis and the development of the same in the context of municipalities, either by sending their agents or by technical rules inherent to the documents that support the PAR. As a result, municipal autonomy was undermined to the extent that local governments could not stand as decision-maker before the federal court and being relegated much the role of executor and administrator of the Plan. In this sense, collaboration analyzed in the research reflected predominantly the induction of action by the Union, rather than constituting a principle and action that contribute to the balance between autonomy and interdependence in that intergovernmental relation. Nevertheless, we identified some evidence that may contribute to the strengthening of local educational management: the MEC and FNDE approach to municipalities, educational planning of education networks, the training of local technicians, and the probable change in design education – from partisan perspective for the public one.

**Keywords:** Federalism and Educational Policies. Local Power and collaborative regimen. Plano de Ações Articuladas. Toritama. Caruaru.

## LISTA DE SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BDE	Base de Dados do Estado de Pernambuco
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DF	Distrito Federal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAM	Gerência de Articulação Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PAR	Plano e Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE	Programa de Desenvolvimento da Escola
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PE	Pernambuco
PNE	Plano Nacional de Educação
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Brasileira
SEE	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
SIMEC	Sistema de Informação do Ministério da Educação

UFPE Universidade Federal de Pernambuco  
UNDIME União de Dirigentes Municipais da Educação

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entrevistados e Instituições da Pesquisa .....	33
Quadro 2 – Gestão do Sistema Educacional.....	44
Quadro 3 - Elementos do Relatório Público do PAR .....	67
Quadro 4 - O PAR no Município de Caruaru .....	70
Quadro 5 - O PAR no Município de Toritama.....	71
Quadro 6 - IDEBs dos Municípios .....	91
Quadro 7 - Quantidade de ações e subações do PAR nos municípios campo da pesquisa.....	110
Quadro 8 - Número de subações do PAR e formas de execução.....	134
Quadro 9 - Benefícios advindos do PAR para a política educacional local .....	136

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano.....	75
Tabela 2 - Matrículas na rede municipal de Toritama .....	76
Tabela 3 - Evolução do IDEB do 1º/5º ano.....	77
Tabela 4 - Evolução do IDEB do 8ª série/9º ano .....	78
Tabela 5 - Analfabetismo no município de Toritama, por faixa etária.....	78
Tabela 6 - Histórico de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do .....	79
Tabela 7 - Índice de Desenvolvimento Humano.....	81
Tabela 8 - Matrículas na rede municipal de Caruaru.....	82
Tabela 9 - Evolução do IDEB da 4ªsérie/5º ano .....	82
Tabela 10 - Evolução do IDEB da 8ª série/9º ano .....	83
Tabela 11 - Analfabetismo no município de Caruaru, por faixa etária.....	83
Tabela 12 - Histórico de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino .....	84

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
CAPÍTULO 1 O ESTUDO SOBRE REGIME DE COLABORAÇÃO E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
1.1 O percurso metodológico .....	30
CAPÍTULO 2 FEDERALISMO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E PODER LOCAL .....	36
2.1 Estado e Federalismo no Brasil .....	36
2.2 Federalismo cooperativo e a política educacional brasileira .....	41
2.3 Poder Local, Regime de Colaboração e a Política Educacional .....	51
CAPÍTULO 3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E AS ESPECIFICIDADES DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS .....	62
3.1 O Plano de Ações Articuladas na Política Educacional Brasileira .....	62
3.2 Sobre os Municípios Campo da Pesquisa .....	73
3.2.1 O Município de Toritama .....	73
3.2.2 O Município de Caruaru.....	79
CAPÍTULO 4 ESTRATÉGIAS DO PODER CENTRAL E AS AÇÕES DAS MUNICIPALIDADES: ANALISANDO A ADEÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO PAR E OS DESDOBRAMENTOS INICIAIS DO PLANO.....	85
4.1 O processo de adesão das municipalidades ao PAR .....	85
4.2 A condução do processo de diagnóstico da realidade educacional local e de elaboração do PAR.....	96
CAPÍTULO 5 A AUTONOMIA DAS MUNICIPALIDADES FRENTE AO PODER CENTRAL E AS POSSIBILIDADES DE FORTALECIMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL LOCAL.....	113
5.1 Limites para a efetivação da autonomia municipal .....	114
5.1.1 A inexistência ou a fragilidade dos sistemas municipais de educação ....	114
5.1.2 O desenho inflexível da política .....	119
5.1.3 A participação deficitária ou a não participação da sociedade civil e de profissionais da educação .....	124
5.2 Possibilidades para o avanço da autonomia municipal.....	127
5.3 A implementação do PAR e as possíveis contribuições para o fortalecimento da gestão educacional local.....	133

CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	140
REFERÊNCIAS.....	147
APÊNDICES.....	154
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista dirigido aos técnicos responsáveis pela contratação e formulação do PAR .....	154
APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista dirigido aos/às técnicos coordenadores do PAR no período da pesquisa .....	155
APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista dirigido ao/à coordenador/a estadual de Acompanhamento ao PAR nos municípios pernambucanos .....	156

## INTRODUÇÃO

A organização da educação nacional está intimamente atrelada à organização político-administrativa do nosso País. Como sabemos, o Brasil é uma República Federativa que, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), definiu os municípios, os estados, o Distrito Federal (DF) e a União como entes federativos autônomos. No que diz respeito diretamente ao oferecimento da educação formal, a Carta Magna determina as atribuições e responsabilidades de cada ente federado e institui o regime de colaboração como princípio norteador da organização e execução da educação nacional. Isso para tentar reduzir as diferenças no oferecimento da educação advindas das disparidades econômicas e sociais regionais que marcam nosso país e que impactam nas condições de oferecimento das políticas sociais.

Sendo assim, o estudo do *regime de colaboração* em sua influência sobre as políticas educacionais constitui-se num importante elemento para a compreensão da educação do país, principalmente, quando se discutem as implicações das atribuições dos entes federados na oferta da educação e sua relação com um projeto educacional que se pretenda mais justo e igualitário. Esta temática, no entanto, ainda tem sido pouco investigada por estudiosos do campo educacional, como também o é a influência do federalismo em seu âmbito mais geral (ABRUCIO, 2010; LUCE; SARI, 2010).

Explicitando melhor, podemos afirmar que, de acordo com a legislação nacional a oferta da educação formal no território brasileiro é responsabilidade que deve ser partilhada entre a União, os Estados, o DF e os municípios. Nessa distribuição o regime colaborativo é estabelecido como um dos princípios orientadores, conforme prescreve a lei máxima de nosso país, a CF/88, em seu Art.211, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDBN de 1996, em seu Art. 8º. Vale destacar que embora esses dispositivos legais prescrevam *o regime de colaboração*, não apresentam uma conceituação e uma descrição definidas dele, dificultando o seu exercício. (CURY, 2010; ARAÚJO, 2010)

Pelo fato de o regime de colaboração não ser claramente definido nem regulamentado nos aportes legais, gera-se a dificuldade de compreender como este princípio ocorre ou deve ocorrer nas vivências práticas entre a União e os Estados, entre os Estados e os municípios, entre a União e os municípios, e nos municípios entre si. A tendência é que as ações que visam materializá-lo se configurem de diversas maneiras, de acordo com as características sociais, econômicas e culturais

peculiares a cada localidade, além das interferências de acordos políticos construídos entre as unidades federativas ao longo desse processo. Nessa pesquisa nos detivemos a analisar ações de colaboração propostas na relação entre a União e os municípios.

Na atual estrutura federativa nacional, o poder central tem proposto ações coordenadas e complementares para que sejam diminuídas as desigualdades inter e intrarregionais resultantes das condições econômicas assimétricas entre as instâncias subnacionais, bem como da distribuição das competências pelo legislador aos entes federativos, que redundam em diferentes condições que estes possuem em ofertar a educação para todos e todas (OLIVEIRA; SOUZA, 2010). Na perspectiva da referida esfera de poder tais ações são necessárias para que se fortaleça o regime colaborativo entre os diversos entes federados com vistas à promoção da qualidade educacional.

De uma forma geral, tem-se observado que no que tange especificamente à colaboração entre União e municípios, as ações são organizadas em forma de programas e projetos educacionais de livre adesão e de adesão compulsória por parte dos municípios<sup>1</sup>. São vários os programas e projetos de livre adesão que tentam concretizar o regime colaborativo e que vêm sendo foco de estudos sistemáticos. Por exemplo, Azevedo (2009) problematiza essa questão a partir do estudo de programas destinados à efetivação da gestão democrática como o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, dentre outros.

Na esteira de implementação de programas e projetos, e tomando como um dos horizontes a materialização do regime de colaboração, o governo brasileiro elaborou e implementou o Plano de Ações Articuladas (PAR), que constitui-se num dos programas que buscam materializar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado pelo Ministério da Educação (MEC) em abril de 2007, que se proclama com o propósito declarado de atacar as graves dificuldades da educação básica brasileira e elevar o desempenho escolar a níveis aproximados aos dos

---

<sup>1</sup> Na organização da educação brasileira a União se encarrega de diversos programas educacionais de adesão compulsória, como os Programas de Alimentação Escolar e do Livro Didático, mas também propõe diversos programas de adesão voluntária como o Programa Formação pela Escola e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. (<http://www.fnde.gov.br/>).

países desenvolvidos em um período de 15 anos. O PAR é uma grande estratégia, plurianual, que envolve diversas ações que buscam atender de forma sistematizada os municípios brasileiros a partir de suas dificuldades em ofertar a educação pública. Nesse sentido, o Plano oferece assistência técnica e financeira para os municípios que assumem a responsabilidade de promover melhoria da qualidade da educação básica, cuja expressão se volta para o atendimento de metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A análise do IDEB impulsionou o MEC a oferecer apoio técnico e recursal, inicialmente aos municípios considerados prioritários, isto é, aqueles que apresentaram resultados inferiores a 3,8 no referido índice. Os recursos financeiros para melhoria desses índices são ofertados a tais municípios através da livre adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”, instituído pelo Decreto 6.094 de abril de 2007, e regulado por Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em 2008, essa ação foi estendida nacionalmente e todos os 5.563 municípios aderiram ao Compromisso, bem como todos os estados do Brasil, comprometendo-se em alcançarem metas como a alfabetização de todas as suas crianças até os 8 anos de idade (BRASIL,2007).O PDE, o Plano de Metas e, por conseguinte, o PAR, estão pautados em diretrizes que prometem contribuir com o regime de colaboração e melhorar as condições de acesso, permanência e desenvolvimento da educação básica, conforme expressa o texto que embasa o Compromisso<sup>2</sup>.

Assim, nessa investigação procuramos tomar o PAR como unidade de estudo, visto que se constitui, atualmente, numa das mais expressivas estratégias do governo federal que promete materializar o regime de colaboração entre a União e os Municípios. Consideramos relevante investigá-lo pelo fato de ter assumido uma dimensão nacional, superando o propósito inicial de atender apenas aos municípios que apresentassem baixo IDEB. Além disso, diferentemente de outros programas e projetos federais, o PAR associa o apoio financeiro ao apoio técnico para os municípios e estados brasileiros.

Nesse sentido, a presente pesquisa se propôs a problematizar o regime de colaboração com a União no âmbito da gestão pública municipal da educação,

---

<sup>2</sup> Decreto n. 6.094, de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007.

buscando compreender de que maneira municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco têm lidado com os processos de adesão e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) na região, e se isso de fato se constitui na efetivação de tal regime.

Baseados nos estudos de Arretche (2004), Abrucio (2010), Cury (2010), Almeida (2005), Araújo (2010), dentre outros que tematizam a relação entre a atual conjuntura federativa nacional e seu reflexo sobre o regime colaborativo, especialmente na política educacional, partimos do pressuposto de que a implementação do PAR não efetiva de forma plena esta colaboração. Sendo este Plano muito mais um instrumento de subordinação dos municípios ao governo central, do que uma expressão daquele princípio.

O referido Plano já tem sido estudado em algumas investigações, como pode ser constatado nos trabalhos publicados nos Anais do XXV Simpósio Brasileiro, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Jubileu da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE (1961-2011), em abril de 2011. A Revista Série-Estudos também dedicou uma seção especial a esta temática no número 34, publicado em 2012, que apresenta o resultado de pesquisas realizadas em diferentes regiões brasileiras. Aqui no nosso programa, Azevedo e Santos (2012) também desenvolveram pesquisa que analisou as relações entre o planejamento municipal, as relações intergovernamentais, tomando o PAR como campo empírico do estudo.

No tocante a trabalhos que versam sobre a relação desse Plano com o federalismo e o regime de colaboração, além do trabalho de Azevedo e Santos já citado acima, identificamos, a título de exemplo, o trabalho de Mafassioli e Marchand (2011) que investigou a competência dos entes federados em sua implementação em municípios do Mato Grosso, obtendo como resultado a presença do regime de colaboração apenas nas ações de infraestrutura do PAR. Enquanto o trabalho de Mendes (2011), a partir de estudo dos documentos oficiais que fundamentam o PAR, constata que ele não atua como fator que possibilite a colaboração, o que ocorre são minipactos entre os entes federativos que resultam em mera coordenação de ações por parte dos estados e municípios.

Diante do que já vem sendo investigado e constatado no que respeita à relação entre o objeto de estudo e o Plano supracitado, consideramos relevante nos debruçar sobre os limites e as possibilidades para que o regime de colaboração se

materialize na conjugação de esforços entre o poder central e o poder local com suas coletividades, especificamente da Região Centro-Norte Pernambucana. Isto porque, compreendemos a construção da realidade social como um processo dinâmico, não linear, e, portanto, um campo marcado por relações conflituosas de poder e pelos condicionantes socioculturais próprios de determinada localidade.

Há de se considerar também que o federalismo brasileiro, na forma como tem se configurado, tem imposto ao poder local uma responsabilização sobre a educação básica nacional, principalmente sobre os municípios. Isto decorre da concentração de recursos por parte da União, que arrecada a maior parte dos impostos no País e não os repassa de acordo com as necessidades das demandas educativas das unidades federadas. O que ocorre neste processo são meramente arranjos governamentais para o setor educacional ao invés de um efetivo pacto colaborativo.

Além desses aportes teóricos, nosso interesse por estudar o PAR e sua relação com práticas inerentes ao Regime de Colaboração da União com os municípios do Agreste Pernambucano, também tem sua fundamentação em nossa preocupação de ampliar o entendimento sobre as formas de gestão educacional que perpassam as instituições de ensino na região. Desde que iniciamos nossas experiências de pesquisa no Curso de Pedagogia do Centro Acadêmico do Agreste da Universidade Federal de Pernambuco, no ano de 2006, temos nos dedicado a estudos com esta finalidade.

Tivemos a oportunidade de empreender estudos em grupo de pesquisa sobre gestão educacional, bem como em disciplinas voltadas para este campo e pudemos compreender através de nossas investigações, que embora a Região seja predominantemente caracterizada pela centralização, no que concerne à condução da educação tanto no âmbito das escolas quanto no âmbito dos sistemas, sempre houve elementos que tensionam este processo. Por exemplo, tornou-se evidente, em nosso estudo monográfico, que os perfis de gestores/as da Rede Municipal de Caruaru se constroem em meio ao conflito entre o modelo burocrático, o modelo gerencial e a forma democrática de gestão (ARRUDA, 2010).

Para dar continuidade aos nossos estudos, selecionamos os municípios de Caruaru, e Toritama como campo empírico de nossa pesquisa. Esta escolha se deu

pelo fato de essas municipalidades formarem o polo de confecções da região<sup>3</sup> e apresentarem um desenvolvimento econômico considerável se comparado à economia das demais cidades do entorno. Mesmo assim, apontam um baixo IDEB, conforme explicitamos no decorrer da pesquisa.

Consideramos que estas localidades se constituem em espaços estratégicos para refletirmos sobre as implicações do regime de colaboração entre os entes federados na oferta de uma educação de qualidade social para a Região, principalmente, o município de Caruaru, que se constitui numa referência para a educação regional, visto que é o primeiro município da região a estabelecer seu próprio sistema de educação, condição exigida pelo governo federal para que o regime de colaboração ocorra de forma mais definida, já que ao menos em tese possibilita aos municípios uma maior autonomia em relação ao poder central (CARNEIRO, 2002).

Além disso, os gestores da rede de ensino do município de Caruaru têm tido uma representatividade forte e contínua em organizações políticas de educação como na União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e no Conselho Estadual de Educação (CEE).<sup>4</sup>

Entendemos que a região selecionada constitui um campo que apresenta a necessidade de que a temática que propusemos seja explorada.

Acreditamos que continuar lançando luz sobre os processos de condução da educação pública na Região Agreste é indispensável para que se construa uma discussão em torno da necessidade de alteração da realidade centralizadora que marca, há décadas, as formas administrativas da mesma (SANTOS; ARRUDA, 2008; ARRUDA, 2010). Inclusive, através da identificação de mecanismos que se coloquem antagônicos à regulação hegemônica própria da lógica contemporânea.

Diante dos elementos apresentados, elaboramos as questões abaixo como norteadoras dessa pesquisa: Quais os limites e as possibilidades para vivências do Regime de Colaboração com a União no desenvolvimento do Plano de Ações Articuladas em municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco? Como se

---

<sup>3</sup> O Polo de Confecções também é composto pelo município de Santa Cruz do Capibaribe.

<sup>4</sup> O Dirigente Municipal de Educação de Caruaru é Presidente da Câmara de Educação básica e participa da Comissão de Legislação e Normas do Conselho Municipal de Educação de Pernambuco e também ocupa cargo na UNDIME. (<http://www.undime.org.br/>) e (<http://www.cee.pe.gov.br/>).

configurou o processo de adesão das municipalidades ao PAR e quais os desdobramentos iniciais desse Plano? Qual o papel das municipalidades, enquanto instâncias autônomas, em relação ao poder central na implementação deste Plano? Quais as possíveis contribuições dessa implementação para o fortalecimento da gestão educacional local?

Para responder a estas indagações, estabelecemos como **objetivo geral** do estudo: Compreender os limites e as possibilidades para vivências do Regime de Colaboração entre municípios e a União a partir de uma análise do modo como os municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco vem desenvolvendo o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em função deste objetivo central, traçamos os seguintes **objetivos específicos**:

1. Ampliar a discussão sobre o regime de colaboração na política educacional brasileira e sua relação com o PAR;
2. Caracterizar e analisar o processo de adesão das municipalidades ao PAR, bem como os desdobramentos iniciais do referido Plano;
3. Examinar os fatores que possibilitam e/ou dificultam a autonomia do poder local em relação ao poder central na implementação desse Plano;
4. Identificar as possíveis contribuições do processo de implementação do PAR para o fortalecimento da gestão educacional local.

Para o alcance desses objetivos, buscamos nos apoiar numa perspectiva crítico-dialética de pesquisa, associada à abordagem de análise de política pública formulada por Muller e Surel (2002), que para além de uma perspectiva sequencial, busca de forma contextualizada apreender os sentidos de que se reveste determinada política enquanto ação do Estado. No caso de nossa investigação, a expressão do princípio da colaboração entre a União e os municípios através do Plano em foco.

A constituição do *corpus* da pesquisa se desenvolveu através de dados coletados nos documentos produzidos pelos municípios campo da pesquisa e da realização de entrevistas semiestruturadas com os sujeitos envolvidos diretamente na implementação do Plano nos municípios de Toritama e de Caruaru, bem como com alguns responsáveis por sua administração no âmbito estadual.

Para fins didáticos, organizamos este trabalho em cinco capítulos, além das considerações finais. No primeiro capítulo, iniciamos a discussão da perspectiva teórico-

metodológica em que buscamos fundamentar nossa pesquisa, especialmente relacionando o estudo do Regime de Colaboração com a avaliação de políticas públicas. Além disso, explicitamos os procedimentos metodológicos que utilizamos a partir das contribuições Minayo (2010) e Bauer e Aarts (2008).

No segundo capítulo, damos continuidade às discussões teórico-metodológicas e procuramos discutir o conceito de federalismo para melhor compreendermos o tipo de Estado adotado em nosso país. Ainda nesse caminho, trabalhamos com a categoria federalismo cooperativo articulando-a à discussão sobre as políticas educacionais no Brasil, contextualizando assim o nosso objeto de estudo. Por último, relacionamos o conceito de poder local com o de regime de colaboração, visto que investigamos este princípio no *lócus* das municipalidades.

No terceiro capítulo, trazemos uma caracterização de nossa unidade de estudo, fazendo uma interface do PAR com a atual política educacional brasileira, principalmente no que respeita ao conjunto de propostas dispostas em alguns documentos que apregoam a ideia de materialização do Regime Colaborativo através desse Plano. Também apresentamos uma breve descrição das municipalidades campo da pesquisa, abarcando algumas de suas características históricas e socioeconômicas, como também informações referentes ao atendimento educacional nas duas redes municipais de ensino.

Os dois capítulos que se seguem apresentam as análises acerca dos dados da pesquisa. No quarto capítulo, buscamos na reconstituição do processo de adesão e dos desdobramentos iniciais do PAR (diagnóstico e elaboração), quais os sentidos dados ao regime de colaboração, a partir da relação que se instaurou entre a União e as municipalidades no movimento dessa implementação. No quinto e último capítulo, examinamos quais os entraves e/ou as possibilidades para a colocação da instância local de poder diante do governo central, bem como as possíveis contribuições de tal processo para o fortalecimento da gestão educacional local.

Finalmente, nas considerações finais sintetizamos as análises explicitadas ao longo do texto, enfatizando os sentidos com que se revestiu a ação de implementação do PAR, do ponto de vista do que se entende por regime de colaboração. Nesta oportunidade, apresentamos também algumas proposições que consideramos necessárias para a consolidação desta colaboração, de forma a contribuir para que novos problemas de pesquisa sejam suscitados e explorados em pesquisas posteriores.

Esperamos que os resultados deste trabalho ampliem o entendimento sobre o regime de colaboração, considerando a articulação entre governos dos municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambucano e o governo federal; fortaleça a compreensão dos processos de gestão da educação no Agreste de Pernambuco, processos estes ainda pouco analisados; fortaleça pesquisas da Universidade Federal de Pernambuco no âmbito da política educacional e do regime de colaboração, bem como, subsidie o debate político sobre a necessidade e implicações do regime colaborativo para a oferta de uma educação de qualidade social para todos e todas, na região em foco.

## **CAPÍTULO 1 O ESTUDO SOBRE REGIME DE COLABORAÇÃO E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Propomo-nos com este estudo analisar um dos princípios norteadores das políticas públicas brasileiras: o regime de colaboração. Como já explicitamos inicialmente, o objetivo central de nosso estudo visou compreender como municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco têm vivenciado práticas inerentes ao Regime de Colaboração com a União na implementação do PAR.

Para atingir esse objetivo buscamos privilegiar um estudo de abordagem crítico-dialética que se propõe “[...] penetrar no mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (FERREIRA, 1998, p. 100).

Ou seja, na nossa perspectiva analítica, entendemos que a realidade social está demarcada por múltiplas determinações, e que sua apreensão deve se dar numa perspectiva crítico-dialética como nos ensina Santos (2009, p. 41):

Reconhecemos que as abordagens crítico-dialéticas nos possibilitam uma reflexão mais aproximada de estudos que visam captar as caracterizações de forças sociais e políticas que influenciam, ou mesmo determinam a estruturação/organização do conhecimento. Isto porque busca a superação da aparência imediata do real e a ampliação de compreensões conceituais simplistas e abstratas.

Esse paradigma de investigação toma como uma das premissas, na pesquisa em Ciências Sociais, o fato de que os homens são sujeitos históricos, que estabelecem relações históricas uns com os outros, não podendo apenas ser considerados como objetos do conhecimento. Nesse sentido, concordamos com Minayo (2010, p. 114) quando afirma que o objetivo das ciências, nesse caso, é compreender as relações que esses sujeitos estabelecem em conjunto, mediados pelos processos de trabalhos e inseridos em determinado contexto social. Essa é uma perspectiva analítica sócio-histórica “que deve dar conta da coerência e da força criadora dos indivíduos e da relação entre as consciências individuais e a realidade objetiva”.

De acordo com essa perspectiva epistemológica e em coerência com nosso objetivo geral de pesquisa, realizamos uma avaliação de políticas públicas de

educação, especificamente uma avaliação de processos, visto que a desenvolvemos durante a implementação do Plano e abarcamos a dimensão de sua gestão (CUNHA, 2006). Vale destacar que sua relevância repousa no fato de que pode ser um contributo para que se compreenda o tipo de regime de colaboração que se instaura entre a União e os municípios de Caruaru e de Toritama a partir de vivências práticas no *lócus* de tais municipalidades.

Trata-se assim de uma proposta avaliativa que buscou conjugar o olhar sobre as esferas mais altas de decisão (o poder central) com a atenção à administração no nível local ou ações que empreende para implementar determinado programa com vistas à melhoria do ensino (PEREZ, 2001). Aqui especificadamente focalizando o processo de implementação do Plano pelos/nestes municípios.

De acordo com Arretche (2004), avaliar políticas públicas é analisar o “Estado em Ação”, e nesse processo o objeto de estudo são os programas governamentais tomados em suas condições de emergência, mecanismos de operação e possíveis impactos sobre a ordem social e econômica.

Investigar o regime de colaboração no modo como ele tem se materializado no Plano de Ações Articuladas (PAR) considerando as relações intergovernamentais entre os municípios e a União é antes de tudo situá-lo enquanto um programa do Governo Lula, que tem continuidade no Governo Dilma, e que integra suas ações na política educacional brasileira. O regime colaborativo aparece no discurso de ambos os governos, revestido de uma nova tônica de descentralização que se compromete, pelo menos em tese, em conferir uma maior autonomia e respeito às especificidades das esferas subnacionais de poder, especialmente às municipalidades.

Vale ressaltar a importância das municipalidades frente ao novo ordenamento político, pois na ascensão ao poder central, em 2003, o Governo Lula declarou sua intenção em reorganizar as relações políticas entre as unidades federadas. Tal declaração enfatizou o respeito às atribuições de cada ente federativo, considerando suas peculiaridades e autonomia. Isto teve implicações para o regime colaborativo, conforme comenta Azevedo e Santos (2010, p.06) sobre a coligação deste governo:

Neste sentido, o regime de colaboração foi reafirmado não apenas para que se cumprisse o direito de todos em relação ao usufruto do ensino fundamental, o que implica em deveres do Estado e ações do governo, como também a busca da superação de desigualdades, o reconhecimento da formação básica comum e, sobretudo a consolidação de um padrão de

qualidade social. Desse modo, orientando-se por outra filosofia de ação, a atual coalizão à frente do governo brasileiro tem proclamado outro tipo de descentralização na direção de respeito ao pacto federativo nas relações com estados e municípios, de modo a implementar modos de articulações que possam responder as demandas educacionais do país orquestradamente.

Essa reafirmação do regime de colaboração está atrelada a uma reafirmação do papel do Estado e ações do governo, que visam efetivar e ampliar o direito da população de usufruir da educação básica, bem como a superação das assimetrias inter e intrarregionais presentes na realidade educacional brasileira. Nessa direção, o governo federal criou e lançou nacionalmente, no início de 2007, o PAR com o objetivo de ser um dos instrumentos para a materialização do Plano e Desenvolvimento da Educação (PDE). Nesse documento, o regime de colaboração aparece em destaque como um princípio a ser materializado nessa ação política.

Os propósitos do PDE tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a consertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido. (BRASIL, 2007, p. 10 – 11).

Assim, buscando materializar o princípio da colaboração por meio do PAR o poder central oferece apoio técnico e financeiro aos municípios e estados, estabelecendo que haja uma conjugação de esforços entre si e as unidades subnacionais para que ele seja desenvolvido. Sendo assim, constitui-se numa das tentativas e estratégias do poder central para que o regime de colaboração se concretize.

Dadas as dimensões e objetivos proclamados no referido Plano, o compreendemos como uma das mais acentuadas ações do Governo Lula, com continuidade no Governo Dilma, para o setor educacional, assim o tomamos como

unidade de nosso estudo. Para os fins dessa investigação, explicitamos nas linhas seguintes em que concepção de análise de política pública estamos nos baseando.

Dentro do conjunto de abordagens que orientam a avaliação de políticas públicas, destacamos pelo menos duas perspectivas, a saber: a abordagem sequencial utilizada por Belloni, Magalhães e Souza (2001) e uma abordagem para além da sequencial defendida por Muller e Surel (2002) que se baseia na natureza e na gênese das políticas públicas.

A abordagem sequencial adotada por Belloni, Magalhães e Souza (2001) se fundamenta na seguinte concepção de avaliação: “Avaliação como um processo sistemático de análise de atividade(s), fato(s) ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vista a estimular seu aperfeiçoamento” (p.25).

Os autores concebem esta avaliação como formal, pois envolve intencionalidade, análise e compreensão de fatos dentro de um determinado contexto com a finalidade de aprimorá-los. Sendo assim, adotam esta concepção de avaliação em políticas públicas como um processo sequenciado na análise que fizeram a uma experiência de educação profissional que inclui a formulação, a implementação de ações e os seus resultados, sem reduzi-la a um exame comparativo entre objetivos e resultados. Enfatizando o caráter sistemático desse processo, sua compreensão contextualizada, a compreensão de todas as suas dimensões e implicações e o estudo detalhado dos elementos finalísticos e operacionais, com a finalidade de estimular seu aperfeiçoamento.

Fazendo uma análise crítica à abordagem sequencial, Muller e Surel (2002) apontam como aspectos positivos dessa abordagem a proposta de um quadro simples de análise da ação pública e o rompimento com as representações da ação pública construídas pelas elites dirigentes. E como aspectos negativos a visão linear da ação pública e a forma como concebe a inexistência e inversão de ordem das etapas de uma política. Diante disso, propõem uma perspectiva de análise de políticas públicas que as articule às dinâmicas e aos sujeitos que a constroem, bem como aos processos e interações presentes no campo político.

Importa ressaltar também nosso entendimento do que são as políticas públicas. Concordando com Azevedo (2001), entendemos as políticas públicas como a materialização da ação do Estado. Mas, também ressaltamos que “as políticas públicas são construções sociais e históricas cujos determinantes são necessariamente

complexos e múltiplos” (GOMES, 2011, p. 19). Este autor acrescenta, ainda, que esses determinantes podem ser classificados como sociais, políticos e econômicos, ou seja, uma política pública não é um fenômeno monocausal.

Azevedo (2001) também destaca que uma política pública concebida para um determinado setor, como é o caso da educação, é parte de uma totalidade maior, de forma que sua análise não deve prescindir da observação de que articulação e materialização estão vinculadas ao planejamento mais global que a sociedade constrói e que se realiza pela ação do Estado. Assim, é necessário desvendar o referencial normativo (projeto de sociedade) que embasa as ações políticas e que expressa a filosofia de ação predominante na sociedade.

Tanto Azevedo (2001) quanto Gomes (2011) propõem que a avaliação de uma política pública, ou que as pesquisas sobre a política educacional, avancem para além dos estudos que defendem uma abordagem sequencial.

Ao estudo das políticas públicas que considere sua natureza complexa e múltipla, faz-se necessário romper com a lógica científica que as toma em sentido linear e sequencial, caracterizada muitas vezes, mas não somente, pela terminologia fixista *formulação, implementação, resultados e avaliação*. Esse pressuposto atribui, implícita ou explicitamente, uma racionalidade temporal ao processo analítico-interpretativo que não encontra ressonância empírica nas práticas discursivas das políticas públicas, particularmente, as do campo da educação. (GOMES, 2011, p. 29).

No rastro dessa discussão e para sustentarem a abordagem cognitiva das políticas, Muller e Surel (2002) problematizam a própria natureza das políticas públicas através dos seguintes conceitos: a) *Uma política pública é um construto social e um construto de pesquisa*. Isto significa que uma política é construída e desenvolvida política e socialmente, por isso que o pesquisador ao (re) construí-la como seu objeto deve estar atento aos mecanismos que interferem nesta construção; b) *Uma política pública constrói um quadro normativo de ação*, ou seja, toda ação pública possui um caráter normativo, isto porque define fins e objetivos a serem atingidos que são implícitos ou explícitos nas decisões dos governos. Assim o pesquisador terá que reconstruir os objetivos da ação pública e identificar quem define suas normas; c) *Uma política pública como expressão do poder público*. Isto se refere à capacidade que uma política governamental possui de agir com uma dose de autoritarismo, constituindo

“detentores de direito”, que a mercê de suas regulamentações pode ser beneficiários ou vítimas de sua ação. Cabe ao pesquisador lançar questionamentos constantes sobre o caráter evolutivo do Estado e como é que se dá a articulação entre o público e o privado. d) *Uma política pública constitui uma ordem local*. Esta ideia diz respeito à autonomia de uma política por meio da qual se estabelece uma administração razoável dos conflitos que surgem entre os interessados e se promove uma harmonização entre interesses particulares e coletivos. E isto pressupõe a “participação” desses sujeitos na elaboração e implementação da política. O pesquisador então necessita perguntar qual o modo e intensidade dessa participação e quais os fatores que determinam seu nível de influência.

Enfatizamos dois dos problemas colocados pela análise das políticas públicas, apresentados pelos autores, a saber: 1) *O sentido explícito e implícito de uma política*. Enquanto o primeiro se refere aos objetivos que os tomadores de decisão proclamam sobre uma política, o segundo diz respeito ao que se apresenta objetiva e paulatinamente no desenvolvimento da mesma. Exige-se assim que o analista diferencie as intenções dos que decidem, do que ocorre de fato na ação pública. 2) *A decisão e a não decisão*, que se desdobra na *não decisão intencional*, quando os atores políticos deliberadamente não querem decidir; na *não decisão controvertida*, quando um problema em causa é objeto de controvérsia pública e não se transforma em política; e a *não execução*, quando uma política é decidida num nível governamental e não cumprida noutra nível.

No que se refere à nossa proposta avaliativa fizemos opção pela abordagem trazida por Muller e Surel (2002), isto porque não foi nossa intenção trabalharmos numa perspectiva sequencial de análise ao regime de colaboração e sua materialização no PAR. Buscamos captar as relações que se estabeleceram no processo de implementação desse Plano e que contribuíram ou não para o fortalecimento do poder local. E nesta direção entendemos que os elementos reunidos por estes autores são suficientes para nos orientar numa compreensão mais adequada de como o regime colaborativo com a União vem se apresentando no desenvolvimento deste Plano nas municipalidades do Agreste Centro-Norte de Pernambuco, visto que atendem a uma análise contextualizada em que as dinâmicas dos diversos agentes sociais da ação pública são consideradas nas construções da política pública, o que se afina aos nossos pressupostos analíticos de pesquisa.

Mesmo com essa perspectiva ampliada de avaliação de políticas públicas, foi necessário buscar compreender melhor as tramas que envolvem os procedimentos de uma avaliação que tomou como momento analítico o da implementação de dado programa: a implementação do PAR. Ou seja, mesmo fugindo de uma proposta sequencial de análise, consideramos fundamental definirmos metodologicamente o âmbito de nossa análise, especificamente do ponto de vista do momento de realização ou implementação da política em ação. Assim, foi necessário buscarmos apoio em autores que tratam de avaliação para complementar nossa discussão.

Entre os autores da área de avaliação de políticas públicas não há consenso sobre o que é o processo de implementação de uma política. Enquanto alguns a definem como todo o processo desde o estabelecimento da política até seu impacto social, outros a distinguem do produto, compreendendo-a como uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central e realizadas durante o processo por agentes sociais locais (PEREZ, 2001).

Pelo fato de nossa proposta de avaliação ter como finalidade central compreender os limites e as possibilidades para vivências práticas do regime de colaboração no desenvolvimento propriamente dito do Plano de Ações Articuladas, nossa proposta voltou-se a realizar uma avaliação de processos, visto que a desenvolvemos durante a implementação do programa e abarcamos a dimensão de sua gestão (CUNHA, 2006).

Concatenando com esta perspectiva, Cohem e Franco (2008) afirmam que diferentemente da avaliação de impacto, que se refere aos efeitos sociais de um programa sobre a população alvo, a avaliação do processo de implementação procura determinar em que medida os elementos de um projeto contribuem ou entavam os fins proclamados.

No entanto, pontuamos que nossa proposta se situa para além de uma avaliação de processo que se debruce sobre a eficácia ou desempenho, isto é, que se destine a relacionar metas, objetivos e resultados alcançados pelo PAR.

Sendo assim, nos orientaremos pelo modelo de avaliação processual discutido por Perez (2001) que sugere não apenas relacionar a implementação com o contexto geral da macropolítica, isto é, os determinantes externos que interferem no processo, como também com as dinâmicas e capacidades mobilizadoras dos sujeitos responsáveis pela implementação, de acordo com suas características sociais, culturais, políticas e econômicas.

Foi com esse sentido que empreendemos esforços para compreender em que medida o regime de colaboração com a União avançou ou sofreu constrangimentos na implementação do PAR nos municípios pesquisados. Considerando o dinamismo das interações entre o que é proposto e disponibilizado pela esfera federal e o modo como os fazedores desse Plano na esfera administrativa local tem se mobilizado para implementá-lo. Assim, foi possível apreender os sentidos com que se revestiu a ação do ponto de vista do que se entende por regime de colaboração.

### 1.1 O percurso metodológico

Em consonância com os objetivos propostos neste estudo, consideramos pertinente destacar as orientações de Bauer e Aarts (2002) para a composição do *corpus* da pesquisa nas Ciências Sociais. Os autores destacam três dimensões fundamentais para este fim: a relevância, a homogeneidade e sincronicidade. Também consideram que tal processo necessariamente requer um exercício de análise:

Primeiramente, os assuntos devem ser teoricamente relevantes e devem ser coletados a partir de um ponto de vista apenas. Os materiais em um corpus têm apenas um foco temático, apenas um tema específico. [...] Em segundo lugar, os materiais em um corpus devem ser tão homogêneo quanto possível. [...] Em terceiro lugar, a maioria dos materiais tem um ciclo natural e estabilidade e mudança. Os materiais devem ser colhidos dentro de um ciclo natural: eles devem ser sincrônicos. (BAUER; AARTS, 2002, pp.55-56).

No entendimento dos autores, para que haja *relevância* os dados a serem selecionados precisam ter consonância estrita com o objetivo da investigação. Em nosso caso, o rol de material que reunimos convergiu para o entendimento do regime de colaboração, interpretado, é óbvio, à luz das categorias teóricas que lhes são correlatas: Federalismo, Federalismo Cooperativo, Política Educacional, Poder Local.

Em decorrência dessa dimensão, compreendem a necessidade de que tais materiais guardem *homogeneidade*, isto é, sejam agrupados de acordo com sua natureza. Em nosso trabalho, utilizamos apenas textos (entrevistas e documentos),

mas, mesmo assim, procuramos tratá-los de acordo com suas especificidades, de forma que contribuíssem para atender às nossas questões de pesquisa.

Por último, enfatizam a *sincronicidade*, que se refere à demarcação do tempo para a coleta, de forma a atender com objetividade e pertinência à pesquisa, visto que os materiais podem sofrer mudanças. Assim, em nossa investigação procuramos atentar para a substituição das equipes técnicas que entrevistamos, de forma a assegurar que fossem incluídos os sujeitos necessários, bem como os materiais escritos que se coadunaram com o período que definimos em nosso estudo.

Concatenando com os elementos acima, trilhamos o percurso metodológico pautados nas orientações de Minayo (2008), que faz uma proposta de organização dos procedimentos que uma pesquisa deve seguir.

Assim, no primeiro momento, procedemos com a *fase exploratória da pesquisa* que consistiu num aprimoramento de nosso projeto de pesquisa, bem como na seleção de todos os procedimentos necessários para a entrada no campo e operacionalização da investigação proposta, desde a construção teórico-metodológica sobre o objeto até os procedimentos que utilizamos para a escolha do(s) espaço(s) e da amostragem da pesquisa.

Nesta etapa realizamos um levantamento sobre o PAR, bem como as características socioeducacionais dos municípios campo de pesquisa. Recorremos para obtenção desses dados aos sites do Ministério de Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e órgãos afins, de forma a reunir informações sobre as situações municipais. Quanto ao campo conceitual, aprofundamos a nossa compreensão teórico-metodológica sobre Estado Federado e o Regime de Colaboração, articulando estes conceitos com concepções de Políticas Públicas para a Educação e Poder Local.

Ainda como parte dessa fase da pesquisa e em articulação com nosso primeiro objetivo específico, que consistiu em ampliar a discussão sobre o regime de colaboração na política educacional brasileira e sua relação com o PAR, fizemos um levantamento dos decretos e resoluções produzidos pelo Ministério da Educação.

Buscando neste material, identificar as definições referentes ao Plano e o que esta legislação propõe em termos de Regime de Colaboração. São esses documentos: o PDE; o Decreto nº 6.094, de abril de 2007, que estabelece o Plano

de Metas Compromisso Todos Pela Educação; a Resolução CD/FNDE, nº 29, 20/6/2007), que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação e a Resolução CD/FNDE, nº 47, 20/6/2007 (retificada em 29/6/2007), que estabelece os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar de projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos Pela Educação, no exercício de 2007.

Em articulação com os resultados obtidos na primeira fase, procedemos com o *trabalho de campo* propriamente dito (mesmo que tenhamos considerado como “trabalho de campo” também o levantamento de dados secundários que fizemos nos órgãos já citados). Nessa etapa intencionamos a aproximação e exploração do campo empírico da investigação.

Realizamos entrevistas semiestruturadas com vistas a fortalecer nossos dados primários. Entendemos que este tipo de entrevista atende melhor à abordagem de pesquisa que optamos neste estudo, já que tal estratégia de pesquisa permite destacar a voz dos envolvidos e adentrar nos fenômenos em profundidade, dado que a experiência dos sujeitos envolvidos é ressaltada. A entrevista semiestruturada dá ao entrevistador a liberdade de fazer as perguntas que considerar necessárias, possibilitando a sondagem de razões e motivos (MARCONI; LAKATOS, 2004).

Fizemos uso deste recurso de coleta, por entendermos também que a entrevista, para além do questionário ou da observação direta, é fundamentada na interação, tornando-se um mecanismo capaz de possibilitar a captação da informação desejada de forma imediata e corrente. Além disso, se for bem realizada permite tanto o trabalho com temas de ordem pessoal como de ordem mais complexa (ANDRÉ, 1995).

Com base em Bauer e Aarts (2002, p. 40), procuramos selecionar os sujeitos da pesquisa, por representatividade, de forma a garantir que a amostragem fosse eficiente ao “fornecer uma base lógica para o estudo e apenas parte de uma população sem que se percam as informações”. Assim os escolhemos estrategicamente, considerando sua relação mais próxima com o processo de implementação do PAR.

Ao todo, obtivemos quinze (15) entrevistas, realizadas entre os meses de abril e julho de 2012. Destinamos uma entrevista para cada informante, elaboradas de

acordo com os cargos que exerciam ou exercem (ver anexos A, B e C). Abaixo organizamos um quadro que apresenta os sujeitos por função e as respectivas instituições em que atuam:

**Quadro 1 - Entrevistados e Instituições da Pesquisa**

<b>Sujeito/Função</b>	<b>Instituição de Atuação</b>
4 técnicos que participaram da contratação e elaboração do PAR em Toritama que ainda compunham a equipe que o administrava no período da pesquisa e que também compuseram o Comitê do Compromisso.	Secretaria de Educação do Município de Toritama
5 técnicos que participaram da contratação e elaboração do PAR em Caruaru, que não deram prosseguimento a sua administração.	Apenas 1 deles ainda atua na rede municipal de ensino de Caruaru, os demais estão atuando em outras instituições.
2 técnicos que estavam administrando o Plano em Caruaru no período da pesquisa.	Secretaria de Educação do Município de Caruaru
4 técnicos estaduais que trabalham com a coordenação do PAR nos municípios pernambucanos	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco

Vale ressaltar que nos municípios de Caruaru e de Toritama uma nova gestão política assumiu o poder público em 2008. Assim, entrevistamos os técnicos que participaram da contratação e elaboração do PAR no ano de 2007, bem como os que permaneceram ou assumiram a coordenação do Plano de 2008 a 2011, em ambos os municípios.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, compondo parte do rol de material interpretado. No objetivo de preservar o sigilo, identificamos os trechos de fala dos sujeitos por município de atuação (quando julgarmos necessário) e com a nomenclatura: Entrevista 1, Entrevista 2, Entrevista 3, e assim sucessivamente.

Em articulação com a coleta do material acima destacado, também coletamos e analisamos documentos produzidos pelos próprios municípios, no objetivo de captarmos os as ações e subações que constituíram o Plano específico de cada município. Ou seja, analisamos especificamente o Plano de Ações Articuladas de Toritama (2007-2011) e o Plano de Ações Articuladas de Caruaru (2007-2011).

Após agruparmos todo o material mencionado, procedemos com a terceira etapa, que consistiu na *interpretação dos dados* propriamente dita. Optamos, com base em Minayo (2008), pela técnica de análise de conteúdo temática para a organização lógica de nosso material.

Nas formulações dessa autora, o cerne deste tipo de análise é o “tema” cuja ideia se articula a uma afirmação em torno de determinado assunto. Esta agrega um conjunto de relações possíveis de ser expressas por meio de uma palavra, de uma sentença, de um fragmento de fala ou de um resumo.

Fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado. Ou seja, tradicionalmente, análise temática se encaminha para a contagem e frequência das unidades de significação como definitórias do caráter do discurso. Ou, ao contrário, qualitativamente a presença de determinados temas denota os valores de referência e os modelos de comportamento presentes no discurso. (MINAYO, 2008 p. 209).

Para fins operacionais, a análise temática de conteúdo subdivide-se em três momentos, a saber: a) A *pré-análise*, que consiste na seleção do material que será analisado e numa retomada dos objetivos iniciais do estudo. Diz respeito a uma leitura compreensiva de todo o material a ser analisado, elaborando os primeiros pressupostos para a interpretação, escolhendo as formas de classificação dessa análise e selecionando os conceitos do referencial ou desenvolvendo novos para orientarem a análise. Nesse momento é possível que hipóteses e objetivos da pesquisa sejam formulados e reformulados, que sejam dados novos rumos interpretativos e que surjam novas indagações sobre o objeto analisado. b) A *exploração do material*, que consiste num trabalho classificatório de forma que se chegue ao núcleo de compreensão do texto. Refere-se à distribuição de trechos do material nos esquemas de classificação, à leitura de diálogo entre as partes dos

textos selecionados, à inferência e análise dos núcleos de sentido, ao reagrupamento das partes dos textos por temas encontrados. Trata-se de uma operação em que o pesquisador busca encontrar categorias responsáveis pela especificação dos temas. Essas categorias são expressões ou palavras significativas em torno das quais a interpretação será sistematizada. c) O *tratamento dos resultados obtidos e a interpretação*, que consiste num texto final que busca dialogar o tema com objetivos, questões e hipóteses da pesquisa.

Neste movimento de análise, buscamos privilegiar a dimensão qualitativa dos temas presentes nos textos analisados, ao invés da quantidade de vezes que neles aparecem. E, embora não façamos neste estudo uma análise do enunciado, atentamos para as ausências de temas, bem como para o lugar de onde falam os sujeitos, não nos limitando ao texto pelo texto.

Ou seja, queremos esclarecer que nos valem deste tipo de análise, alinhando-a a abordagem crítico-dialética, como recomenda Minayo (2008) e a uma perspectiva de avaliação de política pública não sequenciada, conforme detalhamos no início deste capítulo.

## **CAPÍTULO 2 FEDERALISMO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E PODER LOCAL**

O percurso teórico-metodológico que traçamos em nossa pesquisa procurou discutir o conceito de federalismo, especificamente explicitando a forma de Estado federado adotada pelo Brasil, isso porque compreendemos que a explicitação de tais conceitos constitui o pano de fundo para o entendimento do nosso objeto de estudo. Também incluímos o conceito de Regime de Colaboração na constituição do Estado brasileiro, visto que consiste num dos princípios fundamentais para o funcionamento do tipo de federação aqui adotado.

Nesse bojo, buscamos articular os conceitos já mencionados com as categorias Política Pública Educacional e Poder Local, visto que visamos em nossa pesquisa compreender como o regime de colaboração tem sido vivenciado pelas municipalidades através da implementação do Plano de Ações Articuladas - uma das mais relevantes e atuais ações do governo federal no setor educacional brasileiro.

### **2.1 Estado e Federalismo no Brasil**

O federalismo exerce uma forte influência na forma como os governos respondem às necessidades dos cidadãos. O modo de ação adotado vai incidir sobre as políticas sociais, inclusive sobre as políticas para a educação. Com o intuito de compreendermos melhor essa relação, buscamos primordialmente explicitar o significado desse termo e dos que estão interligados.

O surgimento do termo federalismo se deu no século XVIII para conceituar o modo de organização instaurado nos Estados Unidos proveniente da união territorial do poder das colônias para constituir um Estado.

Eleazar (1987) apud Abrucio (2010), considera que o próprio sentido etimológico do termo *federação* embasa em grande medida o modo como este funciona em determinado país: o vocábulo provém do latim *foedus*, que denota pacto, isto é, o poder que é distribuído em determinado território com base num acordo que garanta o compartilhamento da soberania territorial. Dessa maneira, se estabelece uma coexistência de diferentes unidades autônomas dentro de uma única nação, que se relacionam entre si predominantemente com base em contratos ao invés de verticalizações de poderes.

Elucidando o sentido dessa mesma palavra Cury (2010, p.152) acrescenta que “Federação provém do latim *foedus-eris*, que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar”.

Nessa direção compreende-se, tomando como horizonte uma organização político administrativa de uma nação, federação como a união entre diferentes membros federativos que formam um único Estado Nacional. Nessa organização existe apenas um Estado Soberano, que especifica funções e atribui autonomia aos seus entes federados, observando os limites que lhe garantam o caráter de entidade soberana. Deste modo, mantém suas unidades federadas subnacionais (estados e municípios, como no caso brasileiro) sem que se constituam como nações independentes ou como unidades que atuam apenas na esfera administrativa.

Na argumentação de Arretche (2002, p.26), os Estados Federativos são designados como “[...] forma particular de governo, dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”. Complementarmente, citamos Almeida (2005, p. 30) que, referindo-se a esse conceito, afirma que “[...] acordos formais e contratos implicam reciprocidade qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua”. Dessa forma, o federalismo pode ser definido como um acordo estabelecido por um determinado número de unidades territoriais, que atuando de forma autônoma visam ao alcance de finalidades comuns.

Em articulação com as formulações acima, Araújo (2010) afirma que federalismo diz respeito a um modo específico de organização política e territorial que tem por objetivo assegurar que responsabilidades governamentais sejam repartidas, ao passo em que seja garantida a unidade do Estado nacional diante das várias disputas e até mesmo das desigualdades regionais.

É evidente no entendimento dos autores citados que o federalismo enquanto modo específico de se organizar o Estado política e territorialmente, tem como finalidade principal equilibrar a autonomia com a interdependência entre os entes federados, através de uma distribuição de responsabilidades e poderes que lhes são conferidos. No limite, é possível afirmar que tal forma de organização prevê o alcance de objetivos comuns a partir de ações e estratégias compartilhadas, com vistas a beneficiar a população de determinada nação.

Ao discutir com mais detalhamento a natureza do federalismo Abrucio (2010), pontua duas condições necessárias para que um país assuma a referida organização

político-territorial, que são: A existência de heterogeneidades territoriais, linguísticas, éticas, socioeconômicas, culturais e políticas que tencionam, dividem e subdividem uma mesma nação; e a necessidade de que o Estado federalista construa uma ideologia nacional, que seja ancorada num discurso e prática da unidade na diversidade, através de suas instituições.

Desse modo o federalismo é vivenciado em cada país que o adota de diferentes maneiras, de acordo com as diversidades ou desigualdades presentes na realidade própria de cada um. Quanto maiores e diversas forem suas condições, mais complexas serão as tomadas de decisões e de legitimação desse modelo organizacional. Isso ocorre devido ao crescente envolvimento de diferentes sujeitos nesses processos. São exemplos de países bastante heterogêneos os Estados Unidos, a Índia, a Rússia, o Canadá, a Alemanha, a Indonésia, o México e, evidentemente, o Brasil.

Já que os países federativos apresentam grandes dimensões, que geram diversas heterogeneidades, diferentes processos históricos, e conseqüentemente diferentes demandas e soluções para seus problemas, faz-se necessário que haja elementos fundamentais que sejam capazes de garantir um bom funcionamento do modelo federativo de Estado.

Podemos apontar com base no autor acima, pelo menos quatro desses elementos. O primeiro trata da necessidade de se combinar a autonomia com a interdependência. Esse processo exige que haja duas esferas autônomas de governo, que cooperem entre si desenvolvendo ações que visem à integração nacional.

O segundo elemento diz respeito à necessidade de que os direitos federativos sejam garantidos através de aportes constitucionais que sejam adequadamente interpretados. Isso objetiva que sejam assegurados ao mesmo tempo o direito às particularidades socioculturais dos entes federativos e que as assimetrias socioeconômicas sejam diminuídas entre os níveis de governo.

Quanto ao terceiro elemento, faz-se necessário que sejam instituídas condições para que o governo federal e os governos subnacionais, assegurem representação política própria e que através desta acompanhem, controlem, negociem e decidam mutuamente sobre questões que efetivamente incidem sobre os contratos intergovernamentais.

O último elemento aponta para o fato de que as políticas públicas precisam ser planejadas de tal modo que assegure a coordenação conjunta dos pactuantes territoriais, visto que um único nível de governo é insuficiente para re-solucionar as

várias dificuldades que emergem da ação coletiva própria do modelo de Estado em discussão.

Considerando a importância dos elementos acima para a efetivação do federalismo, não se pode negar que tal forma de Estado abriga pontos positivos e pontos negativos. Se por um lado, envolve possibilidades democráticas como a interação entre as comunidades locais e os governos, um processo político de reconhecimento das especificidades regionais, de barganha e de negociação entre os entes pactuantes, que podem modificar a configuração de determinadas políticas públicas; por outro lado, e de uma forma mais comum, pode apresentar problemas cruciais, como o entrave de se harmonizar os interesses locais com os mais gerais e de associar a ação conjunta intergovernamental no que respeita a uma única política. Tudo isso acaba por fomentar jogos de disputa e competição entre os entes federativos, restringindo consideravelmente o princípio da colaboração mútua (CURY, 2010; ABRUCIO, 2010).

O nosso País está marcado por várias dessas características que tendem a condicionar o formato das políticas públicas, já que nosso federalismo permite ações coordenadas e pactuadas em busca do equilíbrio entre as desigualdades regionais. Isso será mais debatido à frente quando problematizarmos nossa política educacional.

Buscando avançar numa caracterização mais ampliada do federalismo e tomando por base as formulações de Almeida (2005), podemos identificar basicamente dois tipos de federalismo. No primeiro, denominado de federalismo centralizado, os governos estaduais e locais são quase que transformados em executores administrativos de um governo nacional. Tais entes da federação se envolvem fortemente nos assuntos subnacionais, apresentam relativa autonomia nos processos decisórios e, sobretudo se responsabilizam pela arrecadação dos recursos financeiros. Diferentemente, o segundo tipo nomeado de federalismo cooperativo, caracteriza-se pela ação conjunta dos entes federativos, em que as esferas subnacionais de governo mantêm ampla autonomia no âmbito das decisões, destacadamente no que respeita a sua capacidade de autofinanciamento.

Já para Cury (2010), é possível identificar três diferentes matrizes de federalismo. O que as distingue é basicamente o nível de relações intergovernamentais que se estabelecem entre as unidades federadas.

A primeira é o federalismo centrípeto, que tem por objetivo fortalecer o poder da União em detrimento do empoderamento dos outros entes. Trata-se de uma relação

centralizadora na qual os demais membros subnacionais são subordinados ao Estado Federal e tornam-se meras unidades administrativas controladas pelo Poder Central. Este tipo prevaleceu no Brasil, por exemplo, no período de 1964 -1988 com a vigência do Regime Militar.

A segunda forma é denominada de federalismo centrífugo, que em contraponto ao anterior, visa fortalecer os Estados-membros de modo que a União seja subordinada a estes. Nesse caso, as relações são predominantemente orientadas pela ampla autonomia exercida pelos Estados-membros. Essa forma também se faz presente em nossa história, quando na Velha República as oligarquias paulistas e mineiras assumem o poder hegemônico dirigindo os rumos políticos e econômicos do Estado. O que se pode perceber nas palavras de De Vita (1988, pp. 56-57):

A oligarquia cafeeira de São Paulo, dada a importância da cafeicultura na economia brasileira, controlava o poder federal. Fazendeiros de café paulistas se revezaram, com poucas exceções, com fazendeiros da bacia laticínia de Minas Gerais, na presidência da República, durante quase toda República Velha, o que ficou conhecido como a “política do café-com-leite”.

O federalismo político e cooperativo constitui-se na terceira forma, cujo objetivo é tornar compatíveis os poderes exercidos pela União e as demais unidades federadas subnacionais. Para este fim são firmados vínculos de colaboração entre os entes federados que assumem diversas competências através de atividades planejadas e articuladas entre si com vistas a um propósito comum. Este terceiro tipo é expresso no ordenamento jurídico prescrito na Constituição Federal de 1988, quando define que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (artigo 18). Como se pode ver, o tipo de organização político-administrativa num estado federado vai depender de interesses político-econômicos que pautam o governo em um momento histórico, como é possível inferir da discussão acima. É relevante ressaltar que tal movimento está marcado por mudanças nos rumos das ações políticas dado o aparato ideológico que embasou as orientações governamentais concernentes, de forma que as políticas públicas sofreram e sofrem os condicionantes de tal movimento, o que, claro, vem impactando o formato das políticas para a educação no nosso país.

## 2.2 Federalismo cooperativo e a política educacional brasileira

No Brasil, o setor educacional tem sido marcado por desigualdades inter e intrarregionais resultantes da diferenciação nas condições econômicas entre os entes federados e da forma que lhes são determinadas as responsabilidades sobre a oferta da educação à população, o que reflete também numa diferenciação nas condições de ensino que é oferecido no país. Isso pode ser explicado, em parte, pelo regime federalista adotado no nosso País desde a Primeira República, especificamente no ano de 1889, quando lhe é decretada a forma de República Federativa.

O nosso país assumiu o federalismo como forma de organização republicana, que surge embasado na concepção de descentralização, que se coloca em contraponto ao caráter centralizador do Brasil Império (OLIVEIRA; SOUZA, 2010). Nessa esteira, Abrucio (2010) compreende que o federalismo consiste numa forma específica de o Estado se organizar territorialmente, e isto o distingue do Estado unitário, visto que possui modos distintos de decisão e de legitimação. Enquanto este último se apresenta como um governo central forte, fundamentado nos princípios do autoritarismo e da hierarquização em relação aos governos subnacionais, o primeiro se baseia nos princípios da autonomia dos entes federados e de sua participação conjunta no processo de legitimação e de tomada de decisão.

Explicitando melhor, o Brasil adotou uma forma de Federalismo Cooperativo e centrífugo, composto por três esferas de Poder, seguindo o princípio da separação, que se refere às normas definidas sobre a repartição de competências legislativas; o princípio da autonomia, segundo o qual cada nível de governo não pode exercer sobre o outro o controle hierárquico; e o princípio da participação, que significa a efetiva representação dos demais entes federativos nas decisões do poder central (CURY, 2010; ARAÚJO, 2010).

Na realidade brasileira, tais princípios são enfatizados quando movimentos progressistas reivindicam sua prescrição na CF/88, na qual o regime federativo aparece como expressão de um novo ordenamento político. A Carta Magna representa um marco para o federalismo nacional, visto que possui como referência a atribuição de novos papéis às municipalidades, conferindo-lhes o caráter de entes federativos (AZEVEDO; SANTOS, 2010).

Esse desenho federado agrega novos significados aos papéis dos entes federados, inclusive para seus campos de atuação e de responsabilização, como é o caso das políticas sociais, incluindo-se aí as políticas para educação.

Ao analisar o resultado constitucional na política educacional do país, Abrucio (2010) assevera que do ponto de vista federativo esta se apresenta de forma equilibrada, visto que a CF/1988 propõe os seguintes elementos: Em primeiro lugar, propõe a divisão de competências mais descentralizada no que respeita à prestação dos serviços, assim é conferido aos municípios um peso de importância. Esta ideia foi complementada por outras emendas constitucionais, que asseguraram recursos financeiros para realização deste processo, bem como lançou bases para a gestão democrática no nível local.

Em segundo lugar, a adoção de diferentes nuances de uma descentralização centrífuga, isto é, a noção de competência comum, na qual um nível atua prioritariamente em uma determinada área, sem, contudo, impedir que outro nível também o faça. Nesse campo há uma grande produção acadêmica que discute o formato descentralizado adotado pelo nosso País. Tais discussões envolvem críticas ao modelo por asseverar que ele se caracteriza por um processo de desconcentração de ações, já que do ponto de vista decisório ainda há muitas amarrações legais e normativas que são desenvolvidas centralmente. Isso está intimamente ligado a outro aspecto, que é a atribuição de um papel fundamental à União na produção de diretrizes e leis nacionais, inclusive a competência supletiva e redistributiva. Isto tem como objetivo “garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios” (CF/88, art. 211, par.1º).

Em terceiro lugar, a Constituição propõe o regime de colaboração, que tem por finalidade central a articulação dos entes federados para execução das ações educacionais que lhes foram atribuídas. Nessa direção, seria fundamental que houvesse a cooperação entre os níveis de governo para que as ações não se desintegrassem e que, dada as disparidades regionais, pudesse garantir um oferecimento de educação com qualidade.

A Emenda Constitucional 14/96 complementa e ratifica essa discussão ao explicitar as funções da União para com a educação pública no nosso país:

Art.211.

§ 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.

Como se pode ver, a questão da colaboração aparece fortemente como um dos papéis da União, já que cabe a este ente federado a responsabilidade de zelar pela efetivação do oferecimento da educação pública com padrões mínimos de qualidade. Para tanto, a União deve atuar de forma redistributiva e supletiva para garantir a efetivação da educação.

Nosso regime federado propõe a divisão das responsabilidades no que diz respeito ao atendimento das necessidades sociais dos cidadãos, o que foi devidamente regulamentado pela CF/88 e pela legislação específica a cada campo social, como é o caso da educação. No que tange especificamente à educação, temos uma legislação nacional que delega uma responsabilidade partilhada entre a União, os Estados, o DF e os municípios. O oferecimento da educação pública, tomando como base essa partilha de responsabilidades, deve se valer do princípio da colaboração entre os entes federados, conforme prescreve a lei máxima de nosso país, a CF/88 e a LDBN/1996. Vale destacar que embora esses dispositivos legais prescrevam o *regime de colaboração*, não apresentam uma conceituação e uma descrição definidas dele, dificultando o seu próprio exercício e compreensão (CURY, 2010; ARAÚJO, 2010).

Além do que estabelece a CF/88, o federalismo cooperativo é mais claramente proposto para o setor educacional quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), Lei nº 9.394/96, estabelece em seus artigos 5º e 8º a organização dos sistemas de ensino em regime colaborativo:

Art. 5º § 1º Compete aos estados e aos municípios, em regime de colaboração, e com assistência da União:

- I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
- II- fazer-lhe chamada pública;

III- zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Também como descreve as atribuições de cada unidade federativa neste processo nos Art. 9º ao 11º, como se pode visualizar no quadro apresentado a seguir:

**Quadro 2 – Gestão do Sistema Educacional**

	<b>Incumbências</b>	<b>Composição dos Sistemas de Ensino</b>	
<b>UNIÃO</b>	Organizar, manter e desenvolver o sistema federal de ensino e dos territórios. Coordenar a política nacional de educação, articulando níveis de sistemas. Normatizar sobre cursos de graduação. Elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os demais níveis de governo. Estabelecer competências e definir diretrizes curriculares para a educação infantil, o ensino fundamental e médio. Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar, no ensino fundamental e médio e educação superior, em colaboração com os sistemas de ensino. Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas de ensino envolvidos. Exercer função redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias (Estados e Municípios). Supervisionar cursos de instituições de educação superior e estabelecimentos de seu sistema de ensino.	Instituições de ensino mantidas pela União.  Instituições particulares de educação superior  Órgãos federais de educação.	<b>FEDERAL</b>
<b>ESTADOS e DF</b>	Organizar, manter e desenvolver o seu sistema de ensino. Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com os planos nacionais, integrando as suas ações e a dos seus municípios. Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando distribuição proporcional de responsabilidades. Exercer função redistributiva em relação a seus municípios. Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos das instituições de educação superior e estabelecimentos do seu sistema de ensino. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.	Instituições de ensino mantidas pelo Estado  Instituições de educação superior mantidas pelos respectivos Municípios  Instituições particulares de ensino fundamental e médio.  Órgãos estaduais de educação.  Instituições municipais de ensino e instituições particulares de educação infantil, quando os Municípios optarem por compor com ele sistema único de educação básica.	<b>ESTADUAL</b>

<b>MUNICÍPIOS</b>	Organizar, manter e desenvolver o seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Oferecer a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental. Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.	Instituições de educação infantil e de ensino fundamental e médio mantidas pelo município  Instituições particulares de educação infantil  Órgãos municipais de educação	<b>MUNICIPAL</b>
-------------------	--	--	------------------

Fonte: Luce e Medeiros, 2006, p.32.

A fim de viabilizar a oferta da educação com qualidade e tentar garantir que tais incumbências sejam realizadas é que a legislação prevê que os entes federados devem materializar suas políticas para educação tomando como princípio o regime de colaboração. Apesar disso, um dos grandes entraves para sua efetivação entre os entes federados brasileiros é a falta de clareza e de regulamentação desse regime. Isto é percebido na determinação do artigo 23 da Constituição Federal em seu Parágrafo Único, ao prescrever que “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

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

Ao discutir essa lacuna da lei, Araújo (2010) afirma que enquanto não são estabelecidas normas fixas na lei complementar sobre o regime colaborativo, o que ocorre em nosso país são “minipactos”, entre os entes federados, na tentativa de amenizar a assimetria e a competição próprias do federalismo brasileiro.

Essa nova configuração do federalismo brasileiro trouxe duas enormes complicações para a engenharia institucional e política do país. A primeira relativa ao tamanho e a heterogeneidade da federação brasileira, constituída em sua maioria, por Estados e Municípios que sobrevivem com repasses de fundo de participação, e a segunda relativa à falta de clareza e regulamentação do que se consistiria o regime de colaboração. (p.753).

Além desse entrave na legislação, Oliveira e Souza (2010) afirmam, ao discutirem a fragilidade do regime colaborativo, que há no Brasil uma “colaboração” que vem do poder central, visto que a materialização do regime colaborativo deu-se num primeiro plano de forma precária, através de políticas de fundos que tentou equilibrar a desigualdade através da distribuição de recursos dentro de um mesmo Estado.

Num segundo plano, outras tentativas têm sido implementadas na educação pelo governo federal com este propósito. Trata-se de políticas de indução coordenadas pela União que se proclamam como mecanismos de colaboração, como: as avaliações em larga escala, as definições curriculares, a definição de fundos para manutenção e desenvolvimento da educação pública e, mais recentemente, o PDE e o PAR, mas que acabam por expressar a mesma ideia de meros arranjos governamentais discutida por Araújo (2010).

Detalhando melhor esse argumento, a autora explica que no contexto da crescente globalização da economia, foram empreendidas reformas administrativas no Estado brasileiro que se fundamentam na ideia de mudança na relação entre centralização e descentralização. Essas reformas se materializam na política educacional brasileira através de mecanismos que visam à descentralização, bem como de mecanismos de centralização.

Os conceitos de descentralização e centralização têm se constituído em temas comuns em pesquisas que discutem as políticas educacionais, dada a sua centralidade para as políticas sociais brasileiras. Como se sabe, a descentralização é um dos princípios fortes que vêm acompanhando a política brasileira desde o início da República. Tomou novo fôlego na reforma administrativa do Estado brasileiro implementada nos anos de 1990, e não saiu de foco desde então, sendo considerada um meio de reduzir a burocratização e ampliar a democratização das ações públicas (SANTOS, 2002).

É relevante ressaltar que o conceito de descentralização não possui apenas um significado, e vai variar de acordo com as referências teórico-políticas que estão orientando um determinado projeto de sociedade. Azevedo (2001b, p 07) destaca que “é possível identificarmos dois polos de conceituação cuja diferença se radica no privilégio de uma dimensão política ou democrático-participativa, e de uma dimensão economicista-instrumental”.

Na lógica economicista-instrumental, o conceito de descentralização se vincula aos postulados neoliberais. Nesse caso, é feita uma ligação entre a descentralização e a democratização como justificativa para se transferir responsabilidades que seriam do poder central para o poder local, com vistas a reduzir o papel do Estado a suas funções mínimas na busca da eficiência e da otimização dos gastos públicos, onde os investimentos nas políticas sociais não são prioritários (AZEVEDO, 2001b).

Na política educacional brasileira é possível identificar estratégias descentralizadoras com essa natureza, como a municipalização do ensino e, em contraposição, a criação de sistemas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais, que configuram estratégias de centralização-descentralizada, conforme já apontava Gentili (1996).

Nesse caminho, Santos (2002, p. 45) nos ajuda a entender:

Por outra parte, quando o conceito de descentralização estiver baseado numa lógica democrático-participativa ele tem por referência a criação de mecanismos que levem ao alargamento do espaço público, na medida em que, intrinsecamente, se relaciona com o avanço democrático. Nesse caso, entende-se que a democratização dos aparelhos do Estado está diretamente relacionada com a participação cidadina em nível local. Isto porque se compreende que a força da cidadania está no município, e que nesse local é possível, via descentralização, influenciar a ação do Estado e fiscalizá-la no exercício do controle social. Assim, tanto se faz necessário que haja efetiva transferência de poder para o poder local, como também que esse próprio poder local viabilize os espaços para que se criem novas relações entre a sociedade e o Estado, para se efetivar a participação da comunidade na gestão.

No caso brasileiro, a descentralização, na perspectiva democrático-participativa, tem sido uma bandeira das forças que lutam pela democratização do Estado, na perspectiva de instaurar uma nova ordem social democrática.

No entanto há que se ressaltar que nossa política vem impondo aos sistemas educacionais um modelo de gestão do Estado que considera muito mais um processo de centralização-descentralizada (AZEVEDO 2001b). Vemos ocorrer medidas de centralização de decisões que estão marcadas por um caráter estratégico-político da organização dos processos educativos que envolvem avaliação do sistema, normatização, propostas relativas à elaboração de currículo e

financiamento que vem sendo elaboradas pelo poder central, em estreita articulação com o que vem sendo proposto pelos organismos internacionais. Desta feita, tais medidas são operacionalizadas no interior dos espaços locais, inclusive nas escolas, o que pode ser caracterizado como uma descentralização administrativa e financeira que não fortalece a autonomia dos municípios e das escolas.

No que se refere aos mecanismos de descentralização financeira, Oliveira e Souza (2010) destacam o Fundo Nacional de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que exerceu uma forte influência no âmbito das municipalidades; o discurso da autonomia escolar, através também de estratégias de envio de dinheiro direto para a escola, enfatizando principalmente o protagonismo do diretor escolar, como também o incentivo à mobilização das escolas na busca autônoma por financiamento. Vale salientar que esta ênfase na pessoa do gestor escolar, conferindo-lhe o direito de gerir, é também um dos elementos das reformas globais sobre a educação que implicam não na abdicação dos mecanismos de controle pelo Estado, antes significa a instauração de uma nova forma de regulação estatal e também a adoção de uma política de responsabilização.

Retomando a questão da descentralização financeira, Davies (2004) vai nos dizer que a política de financiamento da educação pública brasileira, que tem atualmente suas bases numa política redistributiva de fundos, está diretamente articulada ao modelo neoliberal, já que o cerne das ações repousa na redistribuição de recursos constitucionalmente vinculados. Assim, o poder central adota a estratégia de descentralização dos recursos, sem uma proposição efetiva de aumento dos recursos públicos que considere parâmetros de melhoria da educação básica no País.

Ao optar por um determinado formato de financiamento, o poder público está, mesmo que não explicitamente, pressupondo e implementando as condições que permitam seja alcançado certo padrão de qualidade para educação ofertada. No Brasil, até o momento, o padrão de qualidade está diretamente relacionado aos recursos mínimos disponibilizados pela vinculação constitucional. (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 42).

Quanto aos mecanismos de centralização, Souza e Oliveira (2010) reúnem elementos referentes aos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula

(2003-2002). Dentre esses mecanismos destacam-se a substituição do Conselho Federal de Educação (CFE) pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1995, de forma a subordinar tal Conselho ao Ministério da Educação; a substituição dos currículos mínimos nacionais pelos Parâmetros Curriculares Nacionais fundados na LDBN de 1996; os processos de avaliação em larga escala que isentam o Estado de se responsabilizar pelo fracasso da gestão, sem, contudo, retirar-lhe a função reguladora, visto que continua mais fortemente controlando de longe as políticas e instâncias avaliadas.

Compõem também esse conjunto de mecanismos que se destinam à “descentralização” os programas estabelecidos pelo governo federal que exercem influência direta sobre as escolas e as municipalidades. Destaca-se entre os primeiros programas o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que propicia às escolas determinada quantia para o desenvolvimento de atividades pactuadas. E o PAR, criado mais recentemente para prestar assistência técnica e financeira aos municípios e estados que apresentarem baixo Índice de Desenvolvimento da Educação básica.

Corroborando essas afirmações, Arretche (2002), destaca que o governo federal tem tomado medidas perpassadas por mecanismos de incentivos com o intuito de atrair e subordinar os estados e/ou municípios a seus propósitos de reforma. Nesse processo, a mesma autora diz que o federalismo tem se proclamado como cooperativo, visto que sugere uma coordenação conjunta das unidades subnacionais na formulação e gestão das políticas, mas ao mesmo tempo conserva a sintonia com o federalismo fiscal, na medida em que se mantêm a dependência dos governos subnacionais aos recursos financeiros advindos da União através das transferências governamentais.

Portanto, apesar dessa organicidade político-territorial se propor a conceder uma maior autonomia aos entes federados, passou a exigir, cada vez mais, a implementação de ações supletivas pelo governo central para minimizar a desigualdade resultante deste modelo estatal. Ocorre, então, um tensionamento entre a centralização e a descentralização e o tipo de relacionamento vivenciado pela União e os demais entes federados (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Essa questão do relacionamento entre os entes federados é tema pertinente às discussões sobre o regime de colaboração. Werle (2010) faz um levantamento interessante sobre alguns documentos atuais que embasam ações da nossa política educacional e destaca a forma como o regime de colaboração aparece neles. A

autora toma os seguintes documentos para análise: o Plano Nacional de Educação/PNE (2001), o Plano de Desenvolvimento da Educação/PDE (2007), e o documento preparatório da Conferência Nacional de Educação/CONAE/2010 (2008).

A autora destaca que se encontra no PNE “recomendações e os objetivos e metas que indicam sua execução mediante colaboração entre os entes federados e outras entidades da sociedade estão expressas no PNE desde a educação infantil à educação profissional, ensino superior e educação de jovens e adultos” (WERLE, 2010, p.5).

O PDE aparece como um documento muito importante na implementação do regime de colaboração, pois nele pode ser encontrada uma visão sistêmica da educação com vistas à condução de um sistema nacional de educação, que terá o regime de colaboração como uma das estratégias importantes para sua condução. Aliás, o PDE se constitui numa de nossas preocupações de pesquisa, já que estamos trabalhando com o PAR, de forma que retomaremos essa discussão mais à frente.

Werle (2010, p. 7) ainda destaca o documento da CONAE e a discussão que está contida nele sobre o regime de colaboração:

No documento CONAE o entendimento de regime de colaboração é alargado para além do envolvimento das esferas de governo, pois implica em “mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino” (CONAE/2010, 2008, p. 11). Assinalamos que este alargamento e acolhida de múltiplos atores no RC vinha se construindo e explicitando desde o PNE e, mesmo anteriormente, desde a década de 80. O documento CONAE, demarca, entretanto, claramente, a liderança do poder público federal, pois os órgãos legislativos (Câmara e Senado) e executivo (MEC) estabelecem as diretrizes, políticas e planos, devendo exercer ação de coordenação e apoio técnico e financeiro de forma suplementar, as ações dos diversos sistemas de ensino.

Nesse sentido, a autora vai refletir sobre o alargamento do sentido dado ao termo “regime de colaboração” e os paradoxos que podem ser destacados entre a legislação e as ações implementadas pelas políticas públicas de educação quando o

tema é colaboração. Tais paradoxos incluem a discussão sobre centralização e descentralização que discutimos acima.

Temos planos que indicam a colaboração como condição para o alcance de seus objetivos e ações. Entretanto, as instâncias do estado desenvolvem relações por vezes muito conflituosas e de prevalência umas sobre as outras. A recentralização das decisões no governo federal se acentua em meio a um discurso de articulação e supletividade e um conjunto de documentos vão progressivamente construindo e rearticulando entendimentos em relação ao regime de colaboração (WERLE, 2010, p. 7).

Até agora temos considerado como o regime de colaboração tem se configurado no sistema federativo brasileiro, principalmente enfatizado alguns entraves para a sua efetivação no âmbito das políticas educacionais. Doravante, estaremos discutindo as possibilidades de conflitos, de resistências, advindas do poder local na formulação e implementação de políticas, tomando por referência a heterogeneidade de um país federado como o Brasil.

### **2.3 Poder Local, Regime de Colaboração e a Política Educacional**

A discussão em torno do poder local e do regime de colaboração se articula a três princípios essenciais que nos propomos a situar preliminarmente, que são: *a autonomia, a participação e a descentralização*.

O termo autonomia vem do grego e significa *autogoverno, governar-se a si próprio*. Nesse sentido, um sujeito ou grupo autônomo é aquele que governa a si próprio. Ao discutir este conceito Libâneo (2004, p.115), tomando como referente uma instituição, vai nos dizer que “numa instituição a autonomia significa ter poder de decisão sobre seus próprios objetivos e suas formas de organização, manter-se relativamente independente do poder central, administrar livremente seus recursos financeiros”. Ou seja, a autonomia denota a capacidade de se autodeterminar, governando os rumos de seu próprio destino.

Quando pensamos em autonomia municipal, faz-se necessário que a compreendamos a partir do federalismo. Nesse contexto, Barbosa (2006, p. 25) afirma que “essa dimensão não presume poder absoluto, ou independência total dos demais entes, tampouco a interdependência deve ser entendida como subordinação

ou tutela”, ou seja, a própria forma como o federalismo se estrutura confere um caráter relativo à autonomia das unidades que o compõe.

Não obstante esta relatividade com que se reveste a autonomia numa federação, ela não é algo concedido pelas autoridades que representam o Estado a entes federados subalternos, antes significa que sua construção necessariamente envolve o interesse coletivo, visto que pressupõe o exercício de tomada de decisão sobre o próprio destino do território que lhe pertence.

Quando se refere à área da educação municipal, a autonomia se expressa no poder que o município exerce no sentido de determinar sua própria política educacional. Para que isto ocorra faz-se necessário que o município institucionalize seu sistema de educação através do qual dará rumo a sua gestão, bem como elabore seu Plano de Educação, especificando as necessidades de sua realidade educacional, definindo diretrizes, finalidades e ações para atendê-las (ANDRADE, 2011).

Para este mesmo autor é imprescindível que órgãos cogestores da educação municipal sejam fortalecidos e participem direta e efetivamente nesse processo. Isto aponta para a noção de *poder local* enquanto o empoderamento da sociedade civil organizada, que através da ocupação do espaço público e num exercício de democratização resolve assumir, deliberar e materializar a educação como política pública, o que transcende os interesses de governos. Nessa perspectiva, o poder local envolve para além do governo local a ação estatal através das municipalidades.

A noção de autonomia está associada intrinsecamente a outro princípio - o da participação. Conforme afirma Bobbio (2000), citado por Martins (2002), desde Rousseau a noção de exercício da autonomia está atrelada à construção da própria democracia, que defende como princípio fundamental do pensamento democrático a liberdade. Isto significa a capacidade que uma sociedade tem de criar leis próprias às quais ela mesma se submete, promovendo a identificação plena entre quem dá ordens e quem as recebe, superando a tradicional separação entre governantes e governados.

De todo modo, é relevante ressaltar que o vocábulo *participação* assume diversos sentidos. Destacadamente no contexto da gestão pública a concretude desse princípio se dá de diferentes formas e níveis. Destacamos dois de seus significados clássicos formulados por Luce e Medeiros (2006), que são: o de tendência

representativa de democracia, no qual pessoas participam apenas de modo presencial no processo ou poucos interferem nele, não há garantia de uma participação igualitária do grupo nas decisões, este é um direito conferido apenas a “alguns”. E o significado de participação na tendência participativa e popular de democracia, que permite e garante que todos de forma efetiva e igualitária tomem as decisões que lhes dizem respeito.

Neste sentido, entendem que a democracia participativa é um processo construído socialmente, no qual uma determinada população vai conquistando níveis cada vez mais elaborados de participação.

Os processos de gestão social devem então, envolver todos os níveis possíveis de participação. As pessoas que deles participam não podem de modo algum ser passivas, contemplativas, mas necessariamente agirem, apropriando-se de informações, elaborando planejamentos, atuando nas deliberações propriamente ditas, controlando e avaliando o que está sendo planejado e realizado.

Na compreensão de Castro (2007, p.135) a efetiva participação dos sujeitos sociais no campo educacional pressupõe o seu envolvimento em todos os níveis dessa política ao conceber que “democratizar a gestão da educação requer a participação da sociedade no processo de formulação, de avaliação da política educacional e de fiscalização de sua execução por meio de mecanismos institucionais”. Esta participação é legitimada através dos conselhos gestores da educação municipal que visam à democratização da gestão educacional no âmbito do Poder Local.

Entretanto, vale ressaltar que na atualidade o termo *participação* tem sido ressignificado, especificadamente no que respeita à gestão pública. Com a reforma estatal, mais definidamente expressa a partir dos anos 90, instaurou-se o modelo gerencial de gestão pública. O que ocorre nesse movimento é o mero envolvimento dos sujeitos sociais nas instâncias de poder decisório disfarçado de participação, visto que a imposição estatal está presente de forma planejada e regulada em todo o processo, sem que os sujeitos “participantes” decidam direta e efetivamente na definição das políticas.

Desta forma, não basta garantir que o poder local (sociedade civil e governo local) participe de mecanismos cogestores da educação municipal, mas é preciso que o poder seja conquistado e efetivado por essa instância desde a proposição, abarcando a concretização e o controle social das políticas educacionais.

Nesta trilha é afirmada a capacidade do poder local de propor ações que se harmonizem com as peculiaridades e especificidades da realidade educacional de seu município resistindo, dessa maneira,

à uniformização de preceitos e procedimentos contrários às diferenças locais pela superposição de recursos para os mesmos fins, pela discriminação odiosa da alocação privilegiada e concentradora de recursos, pela paralisia provocada pela demora das respostas centralizadas. (ROMÃO, 1993, p.112 apud ANDRADE, 2011. p.121).

Retomando a formulação de Barbosa (2006) sobre a relativa autonomia das unidades subnacionais, não significa que haja uma rejeição das políticas advindas do poder central, antes um requerimento por parte dos integrantes do poder local, e não apenas dos representantes do executivo municipal, de que essa ação do Estado atenda às suas demandas, isto é, que sejam estabelecidas relações de colaboração de forma horizontal, ao invés de verticalização de poder.

Conforme já viemos tratando nesse capítulo, a descentralização é elemento importante na condução das políticas em estados federados. No campo das políticas públicas ao discutir este princípio Lobo (1990), chama-nos a atenção para o fato de que é comum os discursos oficiais e até mesmo os programas governamentais se utilizarem dos termos descentralização e desconcentração como sinônimos, confundindo os seus respectivos sentidos.

Esta autora, portanto, apresenta uma clara distinção desses significados. Concebe o princípio da *descentralização* como uma alteração profunda na distribuição do poder decisório que mexe necessariamente em núcleos de poder fortemente estruturados, transformando todo um aparato político-institucional firmado sobre bases centralizadoras. Enquanto se refere à *desconcentração* como mera dispersão ou distribuição físico-territorial dos órgãos governamentais centralmente localizados, ou seja, significa apenas deslocar do centro sem alterar a estrutura do poder que dele advém e que se mantém nesses novos espaços. O que geralmente acontece quanto à prestação dos serviços públicos é a desconcentração de responsabilidades ao invés de democratização do poder de decisão.

Na realidade brasileira é a partir das décadas de 70 e 80, quando das lutas políticas pela democratização, que os princípios de autonomia e de descentralização passam a ser mais visivelmente destacados no cenário nacional. Nesse contexto, o

espaço local emerge como uma grande possibilidade das comunidades locais participarem nas tomadas de decisão política de forma direta e efetiva.

Nessa esteira, os movimentos progressistas lutam para que seja estabelecido um federalismo cooperativo, no sentido de que fosse conferida a Estados e Municípios a condição de sujeitos que atuassem para além do âmbito administrativo, isto é, pudessem também partilhar decisões sobre responsabilidades e recursos, estabelecendo desta maneira relações marcadas pela autonomia e horizontalização entre tais esferas e a esfera central de poder (OLIVEIRA; SOUZA, 2010; CURY, 2010).

Martins (2001) assevera que o modelo político hegemônico impôs ao Brasil um tipo de política de descentralização que, de certa forma fez avançar a luta pela autonomia, afirmação e libertação das instâncias subnacionais do modelo centralizador. O reflexo deste processo no Brasil ganhou expressividade quando foram estabelecidas as competências das três esferas de poder por meio da preconização da Constituição de 88, conferindo ao poder local uma relevância inédita, especificadamente no que compete à sua responsabilidade sobre a Educação Fundamental. O que posteriormente foi ampliado e detalhado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996.

A partir dos anos 90, surge no Brasil uma nova lógica de ação do Estado como um dos elementos norteadores da reforma administrativa, como esclarece Azevedo (2002 p. 58):

Os parâmetros assumidos pela reforma administrativa do Estado nos anos 90 são distintos daqueles reclamados pelas forças organizadas da sociedade civil quando das lutas pela democratização do país. A ideia de descentralização, por exemplo, que sempre foi identificada pelas forças progressistas com as aspirações por maior participação nas decisões, e, portanto, com práticas democráticas substantivas, é inteiramente ressignificada.

Corroborando isso, Martins (2002) afirma que a partir dos anos de 1990, instaurou-se uma tendência de natureza internacional que tem se materializado em programas do governo e em diretrizes de organizações multilaterais que privilegia formas organizacionais mais livres dos sistemas educacionais. O fortalecimento do conceito de pluralismo cultural e político imprimiu uma nova valorização ao poder

local sob a égide da descentralização e da autonomia como meio para que as peculiaridades locais fossem afirmadas.

No caso do Brasil, essa nova lógica estatal tem apregoado uma descentralização na qual se transfere responsabilidades sobre os níveis de ensino às esferas subnacionais, sem que haja uma definição compatível das fontes de financiamento, conforme já anunciamos anteriormente. Tal tendência está atrelada ao sistema tributário nacional que possui como principal marca a centralização de recursos. Isto significa que embora os Municípios e Estados enviem à União a arrecadação de impostos que lhes compete, o poder central continua com uma arrecadação bem maior e não repassa ao setor educacional os recursos necessários para que a educação seja atendida de modo satisfatório pelos demais entes federativos.

O que ocorre nesse processo é uma responsabilização das municipalidades por parte do poder central no que diz respeito à oferta educacional, num processo nominado de municipalização. Sendo-lhes atribuída, muitas vezes, a função de administrar programas governamentais gestados centralmente, de forma que assumam o sucesso ou fracasso deles. Indubitavelmente, a esfera federal de poder através desta ação impõe um grande constrangimento à autonomia das municipalidades frente às políticas educacionais (GHANEM, 2010; ARRETCHE, 2002).

De acordo com Abrucio (2010), é evidente que tal processo deixou marcas negativas, conforme comenta:

Só que os resultados da municipalização foram bastante dispares, 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. (pp. 46-47).

Por outro lado, considera que houve pontos positivos nesse processo, como a criação de programas governamentais por iniciativa de prefeitos e da sociedade

local, o controle social e a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas públicas, entre as quais as educacionais.

Na concepção de Andrade (2011) o movimento da municipalização impulsionou duas vertentes no setor educacional: a iniciativa das municipalidades quanto à ampliação de suas redes de ensino, visto que tiveram que alargar o nível de atendimento, e o processo de transferência de níveis de ensino de uma rede para outra, comumente da estadual para a municipal.

Este mesmo autor defende a ideia de que os municípios, por serem diferentes entre si, respondem de formas diversas aos efeitos das responsabilidades que tiveram que assumir frente à oferta do ensino fundamental:

Tem-se percebido que os impactos provocados em cada realidade têm a ver com as perspectivas administrativas de cada municipalidade, mas há também grande ênfase em relação à qualidade da organização social para construir suas estratégias de ação política. (ANDRADE, 2011, p. 134).

Nesta direção também concebe que o movimento da municipalização tem sido fortalecido no alargamento da participação do poder local na oferta do ensino fundamental, na medida em que favorece que a melhoria da qualidade nesse nível de ensino seja viabilizada, como também pode se constituir numa alternativa de cooperação das responsabilidades com as demais esferas da federação.

A partir do aspecto acima enfatizado, consideramos relevante também discutir a valoração do poder local dentro de uma perspectiva mais ampla - o fenômeno da globalização, que tem orientado novas relações entre as esferas do poder nacional e global. Vale ressaltar também que esta tendência contemporânea é constituída não somente da dimensão econômica, mas também das dimensões social, política e cultural.

No tecido das relações sociais globalizadas, surgem tensões entre as consequências provocadas por tal fenômeno e a capacidade das localidades “dominadas” desencadearem novos processos econômicos de padrões culturais e de sociabilidade de acordo com a lógica homogeneizante. Também o local tem sido um espaço em que emerge resistência a esta dominação.

Neste sentido, Santos (2001) apresenta quatro modos de produção da globalização: o *localismo globalizado*, que consiste no processo de globalização de

um fenômeno que ocorre em certo local com sucesso; o *globalismo localizado*, que se refere ao impacto que determinado imperativo global provoca nas condições locais, e o *cosmopolitismo* e o *patrimônio comum da humanidade*, que constituem movimentos globais de resistência com a finalidade de exigir os direitos humanos.

Sendo assim, este autor distingue essencialmente as formas de globalização de cima para baixo ou hegemônicas, que são o localismo globalizado e o globalismo localizado das formas de globalização de baixo para cima ou contra-hegemônicas, que compreendem o cosmopolitismo e patrimônio comum da humanidade.

Nestes processos, o autor considera que a mundialização da contra-hegemonia necessariamente emerge de sua legitimidade local. É neste sentido que compreende que o fenômeno globalizante ao passo que tem provocado desigualdades sem precedentes, também pode ser uma arena onde insurjam lutas, conflitos, disputas e resistências à lógica contemporânea.

Compreender a autonomia do poder local nos termos acima é considerar esta esfera de poder em contraposição ou relação com outros locais e com instâncias sociais diversas, sem, contudo, desconsiderar suas particularidades sociais, econômicas, políticas e sociais (AZEVEDO, 2010).

Porém, não queremos defender com as formulações acima que a ação do poder local na gestão da educação municipal por si mesma represente alguma garantia de sua ampla e efetiva democratização, nem tampouco que esta ação torne mais efetivos os resultados das políticas educativas, visto que nessa dinâmica é possível que se instaurem formas mais fortes de centralização. Não obstante, o poder local passou a ser compreendido como uma importante potencialidade para que sejam instigadas mudanças sociais. Nesta esteira os municípios têm se configurado como agentes de experiências locais exitosas ou impróprias (BARBOSA, 2006).

Essa discussão que travamos sobre a relação entre a descentralização e a relevância do poder local é importante nesta pesquisa dada a relevância que o Governo Lula declarou conferir às municipalidades na ascensão ao poder central, em 2003, conforme anunciamos no primeiro capítulo deste estudo. É importante lembrar que para Azevedo e Santos (2010) tal discurso reafirma a necessidade e a relevância do regime colaborativo no sentido de ele é considerado não somente um importante meio para viabilizar que o ensino fundamental seja usufruído pela

população nacional como um direito social, mas também como um meio para que sejam superadas as desigualdades no oferecimento da educação pública.

É evidente no discurso do governo supracitado a valorização do poder local enquanto instância federativa para a democratização do acesso à educação, o que em tese aponta para possíveis mudanças no modo de atuação do governo federal. Tomamos como desafio de nossa pesquisa procurar entender que sentidos permeiam a colaboração proposta por este governo através da instalação do PAR no *lócus* das municipalidades.

Nesse momento, então, consideramos relevante retomar a discussão sobre o regime de colaboração. A necessidade desse regime no Brasil se justifica pela forte assimetria entre as diversas esferas administrativas no que concerne à capacidade de arrecadação tributária delas. Ocorre que as regiões, os Estados ou os municípios de um mesmo Estado que são mais ricos e desenvolvidos acabam por ter vantagens na oferta educacional se considerados em relação às condições dos demais. Torna-se então necessário na realidade de nosso País que seja firmado o pacto federativo, numa relação recíproca entre os entes federados, no objetivo de que tal desigualdade seja superada.

O desafio diário que a educação nacional enfrenta de atender 45 milhões brasileiros na Educação Básica, explica o fato de os marcos legais nacionais, estaduais e municipais prescreverem o princípio colaborativo como fundamental, como também justifica as grandes mobilizações históricas em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade social.

Ao preconizar a colaboração, a Carta Magna de 1988, em seus Artigos 23 e 211, apenas recomenda que o regime colaborativo seja normatizado, mas não o define com clareza. Por outro lado, a recém-criada Ementa Constitucional nº 59/2009 alterou o texto o Art. 211 da Constituição, ao prescrever que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Assim, há uma nova indicação para que se estabeleçam formas de colaboração entre os entes federados, independente de que uma Lei Complementar nacional, conforme indica o artigo 13 da CF/1988, seja criada para normatizar essa colaboração.

Ao tratar da instituição de formas próprias de colaboração por parte dos entes subnacionais, Andrade (2011) conclui, através de seu estudo em torno dessa ação

entre prefeitos de Recife e Fortaleza e os respectivos governadores dos estados, que a relação colaborativa que se estabeleceu não se alinha ao princípio da descentralização político-administrativa, isso porque não houve a participação de instâncias de democratização na definição da colaboração firmada entre esses chefes do executivo.

Explicitando melhor, afirma que a ação colaborativa foi realizada nos gabinetes administrativos, ao invés de ser realizada pelo Sistema Educacional Municipal. Assim o contexto político local analisado foi marcado pelo municipalismo autárquico, no qual predominaram práticas de barganha políticas que fortaleceram as decisões dos governos locais em detrimento do protagonismo do Poder Local.

É importante que destaquemos com base em Souza e Deluize (2007) que a relativa autonomia dos entes federativos repousa na noção de interdependência e corresponsabilidade inerente ao federalismo cooperativo nacional, especialmente na área educacional. Nesse bojo, o regime de colaboração envolve a partilha de incumbências educacionais entre os membros da federação. Desta forma, aquilo que é responsabilidade dos municípios, também o é, em certa medida, dos demais membros da federação (Estados e União), que participam na perspectiva da interdependência quando coordenam, implementam e avaliam as políticas educacionais, bem como no que respeita às responsabilidades fiscais e de financiamento.

Cunhados em França (2002), explicitamos três aspectos práticos e necessários ao regime colaborativo entre os entes federativos no campo da educação, que são: a) a divisão de cargos; b) o estabelecimento de normas; e c) o planejamento da educação.

O primeiro deles diz respeito à partilha que assegure condições objetivas para que as atividades sejam realizadas pelos sistemas de educação, desde a disponibilidade de estrutura física e equipamentos necessários, perpassando os convênios para contratação e formação dos profissionais da educação, até o pacto orçamentário que destine os recursos financeiros necessários para o atendimento das demandas educacionais.

O segundo se refere à instituição de leis que normatizem os acordos firmados entre/pelos sistemas. Esse aspecto envolve o processo de negociação no que respeita aos interesses priorizados e a deliberação através de termo que esclareça satisfatoriamente o consenso entre as partes colaboradoras.

O terceiro aspecto, o planejamento educacional, compreende a elaboração de planos de forma conjunta no objetivo de definirem as diretrizes, metas e ações, como também os mecanismos de avaliação adotados na articulação, que numa dimensão ampla significa criar Planos Municipais e Estaduais de Educação em conexão com as ações com as ações do Plano Nacional de Educação.

Apresentamos nas linhas anteriores, possibilidades para que se firme o regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. No entanto, alguns estudiosos como Andrade (2011), Luce e Sari (2010), Abicaliu e Cardoso Neto (2002), entre outros, ao examinarem o contexto das práticas sociais que foram vivenciadas nas relações entre os entes federativos, constatam que houve pouca efetividade do regime colaborativo entre essas instâncias administrativas, destacadamente no formato com que se exprime nas esferas subnacionais.

É nesta tensão entre as possibilidades e os limites do poder local diante do poder central, que situamos o nosso trato com o nosso objeto de investigação. Dentro desta discussão, situamos nosso interesse investigativo de compreender o papel dos municípios campo de pesquisa que têm se mobilizado para aderirem e desenvolverem o PAR, considerando ser possível ao poder local empreender esforços e estratégias próprios para melhor acessarem as possibilidades oferecidas pelos programas federais e de alguma forma atuarem dentro de sua realidade para a melhoria da educação local. É óbvio que lançando nessa dinâmica, o olhar sobre o sentido da relação colaborativa que se instaurou entre as municipalidades campo da pesquisa e o poder central neste movimento.

## **CAPÍTULO 3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E AS ESPECIFICIDADES DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS**

Nesse capítulo buscamos caracterizar nossa unidade de estudo, o Plano de Ações Articuladas, e apresentar o campo empírico da pesquisa.

### **3.1 O Plano de Ações Articuladas na Política Educacional Brasileira**

No contexto da condução da política educacional e em articulação com ações que envolvem o regime de colaboração no Brasil, em abril de 2007, o Ministério da Educação (MEC), anunciou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um plano executivo do governo federal que toma quatro eixos fundamentais para desenvolver suas ações: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. É formado por uma série de diretrizes, ações e programas declaradamente destinados a enfrentar as sérias dificuldades da educação básica nacional, bem como a melhorar o desempenho escolar, buscando elevar a educação nacional a atingir o nível de países desenvolvidos num espaço de 15 anos. O PDE apresenta uma concepção ampla de educação, de forma a deixar claro que cabe ao Estado uma cota de responsabilidade sobre o oferecimento da educação formal, conforme já estabelecido em nossa legislação nacional.

A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia. O PDE é mais um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação. Os programas que compõem o Plano expressam essa orientação. (BRASIL, 2007a, p.5).

A relação entre educação e autonomia é aqui destacada, o que nos leva a refletir sobre a operacionalização do Programa frente às possibilidades de

autonomia do poder local frente ao poder central, o que buscaremos fazer nas nossas análises.

O PDE pode ser considerado uma das medidas mais relevantes da política educacional tomadas pelo governo federal no período do Governo Lula. Isso por envolver ações que se alastraram por todo o território nacional, por meio de um Plano que envolve assistência técnica e financeira aos estados e municípios, cujo objetivo principal consiste na melhoria da qualidade da educação brasileira (AZEVEDO; SANTOS, 2012).

As propostas do PDE são fundamentadas por seis pilares e suas estratégias estão pautadas principalmente no regime de colaboração.

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional. (BRASIL, 2007a, p. 11 e 12)

Ao destacar a perspectiva sistêmica de suas ações e ao propagar que pretende “dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação (...)”, nos parece que tal política se apresenta como inovadora. Pois o texto, em tese, parece propor que as medidas anteriores, de forma geral, estavam marcadas pelo caráter de fragmentação.

Quando do lançamento do PDE também foi instituído o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, definido como a conjugação dos esforços da União, Estados, distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, e das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Aqui também vemos a proposta de política governamental ressaltar um fortalecimento do regime de colaboração.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos como participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2007a, p. 24-25).

Tais ingredientes novos são interesse de pesquisadores e da comunidade em geral, dado que um dos entraves para se entender o regime de colaboração é justamente a ausência de uma definição ou regulamentação. Assim, o PAR se constitui em unidade de análise especialmente relevante no estudo do regime de colaboração.

Voltando ao Plano de Metas, vemos que ele estabelece 28 diretrizes baseadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes, que têm como objetivo melhorar a educação básica implementada pelos municípios, estados e o Distrito Federal com a colaboração da União, através de adesão voluntária. Nesse processo, a União oferece apoio técnico e financeiro, atendendo prioritariamente os municípios com os piores desempenhos avaliados pelo IDEB. (BRASIL, Dec. 06.094 /07a, 2007b).

Entre outras iniciativas, o Compromisso se propôs a articular esforços visando à melhoria da qualidade verificada a partir do IDEB. Para tanto, foram apresentadas diretrizes para adoção pelos estados e municípios na gestão de suas redes de escolas e nos processos de ensino e aprendizagem, por meio de convênios de cooperação firmados pelos entes subnacionais com o Ministério da Educação. (AZEVEDO; SANTOS, 2012, p. 564).

Ao promulgar o Compromisso, o governo federal definiu que o IDEB será o instrumento balizador para aferição do cumprimento das metas estabelecidas no termo de adesão do Compromisso. Os Censos Educacionais 2005 e 2006 e a Prova Brasil 2005 se constituíram nas fontes de dados para que esse índice pudesse ser elaborado, de maneira a informar sobre a qualidade da educação básica e

estabelecer propostas para a sua melhoria gradual até que se atinja a meta projetada para o ano de 2022. Para este fim, as municipalidades devem tomar como referência as projeções apresentadas pelo IDEB, e organizar suas ações para alcançar as chamadas metas intermediárias previstas pelo governo federal (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Com o objetivo de materializar a implementação das diretrizes e o alcance das metas previstas, o MEC criou o Plano de Ações Articuladas, estabelecido pelo Decreto 6.094, que no artigo 6º o apresenta como “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância de suas diretrizes” (BRASIL, 2007b, p. 3).

Esse Plano consiste numa estratégia de executar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à livre adesão pelos estados, Distrito Federal e municípios ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O mesmo se constitui em um planejamento multidimensional da política de educação que os municípios devem elaborar para um período de quatro anos. As orientações gerais do MEC indicam que a elaboração do plano deve contar com a participação de gestores municipais, professores e comunidade local, sob a coordenação da secretaria municipal de educação. Nesse ponto, pesquisas já apontam a dificuldade do envolvimento de professores e comunidade nesse processo, especialmente na primeira versão do PAR (SILVA; SANTOS, 2011).

A multidimensão e a temporalidade do PAR têm sido tomadas pelos elaboradores da política como um dos avanços no que diz respeito à concretização do regime de colaboração. Essas características são tomadas como “ingredientes novos” do regime de colaboração, conforme destacamos acima e como é possível registrar nos documentos do PDE.

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre

apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007a, p. 25).

Essas características que marcam o Plano apontam para a formulação de planejamento educacional plurianual que deverá, em determinados locais e realidades, perpassar diferentes conjunturas governamentais. A proposta é que mesmo em meio a mudanças governamentais, o que foi planejado tenha continuidade. Pode-se dizer que a proposta tem relevância face às inúmeras pesquisas que já apontaram a intermitência das ações políticas como um dos impedimentos para a melhoria dos serviços sociais. Mesmo assim, é necessária uma avaliação de longo prazo e de alcance territorial para analisar as possibilidades de realização desse objetivo. Em outras palavras: até que ponto possíveis mudanças governamentais locais podem impactar ou constranger as ações em andamento provenientes do PAR?

Vale ressaltar que o PAR foi criado prioritariamente para atender aos municípios que apresentassem os mais baixos índices de desenvolvimento da educação básica. No entanto, o plano alcançou uma projeção nacional quando em 2008, de acordo com dados do MEC, todos os 5.563 municípios aderiram ao compromisso, bem como todos os estados do Brasil, comprometendo-se a alcançar metas como a alfabetização de todas as suas crianças até os 8 anos de idade (BRASIL, Res. 47, 2007c).

No tocante ao processo de adesão a este Plano, há uma série de condições que cada município precisa assumir. Inicialmente, deve criar um comitê local para que seja candidato à participação no programa. Esse comitê é orientado pelas diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ou seja, por uma diretriz específica. Sua composição deve reunir representantes de associações, empresários, sociedade civil, trabalhadores, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional. Esse mecanismo tem por objetivo acompanhar as metas de crescimento do IDEB e de mobilizar a sociedade para a consecução do PAR (BRASIL, Dec. 6.094/07b)

Além disso, faz-se necessário que cada município faça um diagnóstico minucioso de sua realidade educacional. O instrumento para esse diagnóstico está estruturado em quatro grandes dimensões, que são: 1) Gestão Educacional; 2) Formação e Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3) Práticas

Pedagógicas e Avaliação; 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. A partir do detalhamento destas dimensões e dos eixos de intervenção prescritos pelo Compromisso o município elabora relatório referente ao Plano de Ações Articuladas e o envia ao Ministério da Educação (MEC). É neste documento que o município indica as ações adequadas ao desenvolvimento da educação básica em sua realidade. Também há um compromisso com o recebimento da consultoria do MEC e com a participação dos dirigentes municipais e representantes de segmentos da sociedade civil na elaboração do PAR. O cumprimento desses requisitos é indispensável para que a adesão ao Plano se efetive (BRASIL, 2007b).

Após a efetivação da adesão, a União envia ao município uma equipe de assistência técnica assessora que “identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema” (Decreto 06.094/07, 2007, art.6). Com essa assessoria, elabora-se o PAR e firma-se o Termo de Cooperação com a União.

De acordo com o Relatório Público de Apresentação do PAR (2008), cada uma das dimensões elencadas no diagnóstico é constituída por áreas de atuação que possuem indicadores específicos. Tais indicadores recebem pontuação em quatro níveis de acordo com a descrição de critérios. Somente os critérios de pontuação de 1 a 2, considerados como situações insatisfatórias ou inexistentes, geram as ações. Isso significa que essa pontuação é fator determinante para a elaboração do PAR. O relatório do Plano já elaborado apresenta as seguintes informações:

### **Quadro 3 - Elementos do Relatório Público do PAR**

- 1. Síntese por indicador:** resultado detalhado da realização do diagnóstico.
- 2. Síntese da dimensão:** resultado quantitativo da realização do diagnóstico.
- 3. Síntese do PAR:** apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município.
- 4. Termo de Cooperação:** apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação.
- 5. Liberação dos recursos:** apresenta a relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros.

Fonte: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

É importante destacar que a execução do convênio é monitorada durante a implementação de acordo com o que rege a Resolução 29: “O monitoramento da execução do convênio e das metas fixadas na Adesão ao Compromisso será feito com base em relatórios técnicos e visitas *in loco*, cuja agenda será estabelecida durante a implementação das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (BRASIL, 2007d). A equipe técnica imbuída dessa ação é organizada através da Coordenadoria de Acompanhamento do PAR em cada estado da federação, e geralmente é composta por uma dupla de técnicos/as que acompanham em média 10 municípios.

A resolução supracitada também define a comissão técnica encarregada pela aprovação do PAR, que é enviada ao MEC. São cinco os membros que compõem a comissão, a saber: um representante da Secretaria de Educação Básica, um representante do FNDE, um representante da Secretaria de Educação Especial e um representante da Secretaria de Educação a Distância. A escolha dessa comissão é realizada pelos titulares das secretarias já citadas e do FNDE.

Dada a sua dimensão e relevância do cenário atual, esse Plano tem sido foco de interesse de diversos pesquisadores, especialmente dos que pesquisam a área da educação. Nesse sentido, é possível anunciar e discutir alguns debates que emergem de resultados de pesquisas concluídas e em andamento que podem contribuir com o nosso estudo.

O estudo de Santana e Adrião (2012) apresenta uma discussão sobre o regime de colaboração no âmbito da materialização do PAR em municípios paulistas. O trabalho vai anunciar que “da análise, percebe-se um importante movimento de coordenação/cooperação federativa aos municípios” (p. 112) e busca apresentar como tal movimento se deu a partir da análise da área de gestão democrática e os indicadores que pautaram o diagnóstico e o planejamento das ações do PAR nos municípios pesquisados. Por outra parte, as autoras se empenham em apresentar os limites que essa forma de cooperação representa.

O que se pode observar nesse trabalho, é que, de fato, há a indicação de ações cooperativas, no entanto as ações vão ser marcadas pela padronização. Ou seja, independente da situação e características particulares dos municípios, as propostas cooperativas previstas pelo MEC na execução do PAR são as mesmas. Como exemplo, as autoras tomam a questão da não existência e da necessidade de elaboração do Projeto Político Pedagógico das escolas. Nesse caso, o planejamento

das ações previu a execução de ações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).

Trata-se do mesmo indicativo a todos os municípios demandantes, mesmo apresentando situações distintas no diagnóstico e indicando suas fragilidades, a cooperação ofertada consistia, em todos os casos, da incorporação e execução das ações previstas no PDE Escola, classificadas pelo termo de cooperação como oferta de assistência técnica. (SANTANA; ADRIÃO, 2012, p. 125).

Além disso, a pesquisa também demonstrou que nem sempre as ações propostas corresponderam necessariamente às necessidades dos municípios. As autoras ressaltam a “importância de que o exercício cooperativo, permeado por desafios e contradições tal como planejamento, possa conceber os municípios como interlocutores, e não como meros executores de políticas centrais” (p. 131), o que, também concordamos, é um risco numa ação de política dessa natureza.

Em outra pesquisa Adrião e Garcia (2008) ao analisarem o PAR indicam a partir de seus achados que os municípios que não atingem as metas previstas no Termo de Adesão serão avaliados pelo Ministério da Educação, como também os recursos a serem repassados livremente pela União aos municípios estão condicionados ao cumprimento de tais metas e de atenderem às constantes condições exigidas na adesão ao convênio.

Ao estudarem o PAR como indutor do planejamento da educação municipal, em 28 municípios brasileiros, os pesquisadores Fonseca e Albuquerque (2012), chegaram às seguintes conclusões no que respeita ao Plano e o regime de colaboração entre os entes federados:

a) A execução do PAR trouxe como fator positivo a aproximação do Ministério da Educação com as Secretarias de Educação, proporcionando estímulo e segurança para que executassem planos e programas federais. b) Houve diferenciação no tratamento do MEC às municipalidades, as não contempladas com apoio técnico tiveram que recorrer a uma consultoria da secretaria do estado, enquanto as que o tiveram puderam compreendê-lo melhor. c) Por falta de assistência do MEC, alguns municípios não conseguiram realizar um diagnóstico correspondente à sua realidade, os que a receberam realizaram um bom diagnóstico. d) Os municípios puderam estreitar o contato com o MEC e o FNDE

através do processo de monitoramento do PAR através do SIMEC. Uma das queixas das equipes municipais é de que as ações do PAR só são executadas ou modificadas se o FNDE autorizar via SIMEC, caso contrário o município não avança.

Sem desconhecer que essas e outras pesquisas podem trazer resultados que se afinam com a realidade que estamos pesquisando, buscamos empreender nosso estudo com o foco na especificidade da região do agreste pernambucano, buscando recortar os sentidos de que se reveste o regime de colaboração dos municípios com a União.

Diante do exposto, nos propomos a estudar o regime de colaboração tal como ele tem sido vivenciado no processo de implementação do PAR nos municípios já mencionados. Ambos os municípios selecionados aderiram ao Plano no final do ano de 2007. Por se tratar de uma ação plurianual, a vigência de sua primeira edição se deu até o ano 2011, período que abarcamos em nossa investigação.

Nos quadros a seguir elencamos as dimensões, as ações geradas a partir do diagnóstico e a forma de execução dessas ações referentes ao PAR elaborado em Caruaru e Toritama.

**Quadro 4 - O PAR no Município de Caruaru**

<b>Dimensão</b>	<b>Ações</b>	<b>Forma de Execução</b>
1.Gestão Educacional	Promover a implantação do Projeto Pedagógico nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento de ensino. (Plano e Desenvolvimento da Escola (PDE)).	3 subações: 01 executada pelo município, 02 executadas pela assistência técnica do MEC.
2.Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Formular e implementar políticas voltadas para a formação continuada de professores que atuam nas séries finais do Ensino Fundamental que contemplem todos os componentes curriculares.  Promover programa de formação continuada e habilitação específica para professores que atuam nas escolas do campo.  Desenvolver plano de formação continuada de professores da educação básica visando ao cumprimento da Lei 10.639/03.	15 subações: 03 executadas pelo município e 12 executadas pela assistência técnica do MEC.
3.Práticas Pedagógicas e Avaliação	Expandir programas de incentivo à leitura a todas as escolas, em especial, apoio pedagógico às escolas do campo que atendem à Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental (classes multisseriadas)  Elaborar política pedagógica que considere e valorize a diversidade racial, cultural, deficiência e altas habilidades/superdotação.	03 subações: 02 executadas pelo município e 01 executada pela assistência técnica do MEC.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	Implantar política de inserção das escolas na rede mundial de computadores.  Implantar gradativamente espaços adequados para as práticas desportivas dos alunos em 100% das escolas, a partir das orientações do Manual de Padrões Mínimos.	18 subações: 06 executadas pelo município, 02 de assistência financeira do MEC e 10 de assistência técnica do MEC.
--	---	--

Formulação da Autora a partir de dados do SIMEC/MEC, 2011

Observamos nesse quadro que Caruaru gerou um número reduzido de ações em todas as dimensões do Plano. Também recebeu assistência financeira em apenas duas subações, ou seja, recebeu predominantemente assistência técnica do MEC e executou por si mesmo somente 12 ações. Considerando o porte deste município, o PAR em sua primeira edição, teve um desenho bastante restrito. Vejamos a seguir alguns dados do PAR de Toritama.

#### Quadro 5 - O PAR no Município de Toritama

Dimensão	Ações	Forma de Execução
1. Gestão Educacional	<p>Implantar conselhos escolares nas escolas da rede que ainda não possuem e incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes.</p> <p>Promover implantação do Projeto Pedagógico nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento de ensino.</p> <p>Implantar atividades de contraturno articuladas com o Projeto Pedagógico de cada escola.</p> <p>Implantar o ensino fundamental de 9 anos e reestruturar a proposta pedagógica da rede.</p>	17 subações: 06 executadas pelo município e 11 pela assistência técnica do MEC.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	<p>Assegurar o acesso a formação mínima exigida em Lei a todos os professores nos anos – séries iniciais do Ensino Fundamental.</p> <p>Formular e implementar políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos-séries finais do Ensino Fundamental visando integrar a melhor qualidade de aprendiz da leitura-escrita e matemática.</p> <p>Implementar políticas de formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas), considerando a Lei 10. 639 e os princípios preconizados pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.</p> <p>Implementar políticas voltadas para a formação dos professores que atuam nos anos - series iniciais do ensino fundamental, considerando as especificidades das escolas do campo.</p>	22 subações: 07 executadas pelo município e 15 pela assistência técnica do MEC.

	<p>Promover programas de formação e habilitação específica para professores que atuam em educação especial, em escolas do campo, nas comunidades quilombolas e nas indígenas, e que contemplem também as temáticas educação ambiental e educação para os direitos humanos, educação integral e integrada.</p> <p>Promover a participação dos profissionais de serviço e apoio escolar em programas de formação continuada, considerando, também as áreas temáticas, tais como educação ambiental e educação para os direitos humanos.</p>	
3.Práticas Pedagógicas e Avaliação	<p>Definir e implementar políticas para correção de fluxo</p> <p>Orientar as escolas a incluírem no Projeto Pedagógico oferta para assistência individual e ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem durante o ano letivo, e tempo de atendimento educacional.</p>	05 subações: 04 executadas pelo município e 01 pela assistência técnica do MEC.
4.Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	<p>Adequar as instalações gerais para o ensino a partir de padrões mínimos e acessibilidade a serem adotados pela rede, observando as condições da estrutura física e a existência de espaços pedagógicos nas escolas do campo.</p> <p>Adequar e construir as instalações da biblioteca, adotando os padrões mínimos de acessibilidade, considerando, ainda, as especificidades da escola indígena.</p> <p>Dotar gradativamente todas as escolas de cozinha e refeitório, de acordo com os critérios definidos no manual de Padrões Mínimos definidos para a rede.</p> <p>Implantar gradativamente laboratórios de informática, artes, ciências, e salas de recursos multifuncionais, inclusive nas escolas do campo.</p> <p>Implantar gradativamente espaços adequados para as práticas desportivas dos alunos.</p> <p>Incluir como componente da política educacional, a adequação dos espaços as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.</p> <p>Implantar política de inserção das escolas na rede mundial de computadores.</p> <p>Elaborar plano para ampliação do acervo bibliográfico para as escolas da rede e incentivar a produção de materiais específico para as escolas do campo – em consonância com sua diversidade cultural e regional das comunidades.</p>	35 subações: 23 executadas pelo município e 12 executadas pela assistência técnica do MEC.

Formulação da Autora a partir de dados do SIMEC/ MEC, 2012.

Embora Toritama seja um município de pequeno porte, logo nessa primeira edição do Plano gerou um número considerável de ações em todas as dimensões e teve uma participação maior do que Caruaru na execução das ações. Vale salientar que no ano de 2007, ano em que aquele município elaborou o PAR, não foi possível

gerar nenhuma ação que implicasse em recursos financeiros, visto que o município apresentava irregularidade no que respeita à prestação de contas a União.

Queremos informar também que ao final de 2011 e no início de 2012 os municípios se mobilizaram para elaborar a segunda edição do PAR, mas o transcurso de seu desenvolvimento não será contemplado neste estudo.

### **3.2 Sobre os Municípios Campo da Pesquisa**

Baseados nos pressupostos teórico-metodológicos apresentados anteriormente, focamos os municípios de Caruaru e Toritama, no Agreste Centro-Norte de Pernambuco, como campo empírico de nosso estudo. A referida área é constituída por duas microrregiões que são: O Vale do Ipojuca, formado por 16 municípios, dentre os quais se inclui Caruaru; e o Alto do Capibaribe, composto por 9 municípios, entre os quais se encontra Toritama. Selecionamos tais localidades por se constituírem nas principais municipalidades que compõem o polo têxtil do Nordeste, portanto pela a relevância socioeconômica e cultural que ocupam em relação aos demais municípios da região.

Em seguida buscamos apresentar uma caracterização dos aspectos sócio-educacionais das municipalidades mencionadas, trazendo elementos necessários para melhor compreendermos os espaços locais em que estamos desenvolvendo nossa investigação.

#### **3.2.1 O Município de Toritama**

De acordo com Lira (2011) o município de Toritama, em meados do séc. XIX era uma fazenda de criação de gado conhecida por TORRES, propriedade de João Barbosa, que nessa época doou à Nossa Senhora da Conceição uma parte de terras, na margem esquerda do rio Capibaribe, onde foi construída uma capela.

A primeira casa foi edificada nas imediações da capela por José Cabral, e em 1868 o lugarejo já contava com 20 casas de taipa. A construção de uma ponte sobre o rio Capibaribe em 1923 possibilitou a intensificação do comércio com a cidade

vizinha de Caruaru e a dinamização da economia local, baseada nos produtos agropecuários.

Toritama, antes denominado Torres, foi distrito de Vertentes, criado pela Lei Municipal nº 209, de 15 de novembro de 1924. Em dezembro de 1938, foi transferido do município de Vertentes para o de Taquaritinga do Norte através do decreto-lei estadual nº 235, de 09 de dezembro de 1938. Em 29 de dezembro de 1953 o então distrito foi elevado à categoria de município, desmembrado do município de Taquaritinga do Norte, através da Lei Estadual Nº 1818. Seu nome foi dado pelo jornalista Mário Melo, devido à grande quantidade de pedras que cercam a cidade, da palavra indígena (tupi) TORI que significa “pedra” e TAMA da nossa língua que significa “região”, logo, Toritama significa “região de pedra”. A emancipação política do município ocorreu em 1953, pela Lei Estadual nº 1.818, assumindo como Prefeito nomeado o senhor José Manoel da Silva, que passou o cargo ao prefeito eleito, João Manoel da Silva.

O município de Toritama está situado no Agreste Setentrional de Pernambuco, no Alto do Capibaribe. Localiza-se a uma distância de 172 km em linha reta da Capital do Estado. Seu clima é do tipo semiárido quente. Toritama se limita ao norte com Taquaritinga do Norte, ao sul com Caruaru e Brejo da Madre de Deus, ao leste com Vertentes e Frei Miguelinho e a oeste com Santa Cruz do Capibaribe. ((BDE, 2012)<sup>5</sup>.

De acordo com o Censo de 2010 o município possui uma população de 35.554 (trinta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e quatro) habitantes, sendo 17.421 (dezessete mil, quatrocentos e vinte um homens) o que representa 49% da população e 18.133 (dezoito mil, cento e trinta e três mulheres) representando 51% da população. É importante salientar que 95,98% da população residem na zona urbana, contra 4,02% que habitam o campo. O município é composto apenas pela sede, não possuindo distritos e sua área territorial é de 25.704 km<sup>2</sup>, se configurando assim como o menor município de Pernambuco em área territorial.

A densidade demográfica é de 1.383,21 habitantes por Km<sup>2</sup>, enquanto que a média do estado de Pernambuco é de 89,63. A taxa de crescimento ao ano do município entre os anos de 2000 e 2010 foi de 5,01 enquanto que esta mesma taxa no Estado ficou em 1,06.

---

<sup>5</sup> Base de Dados do Estado de Pernambuco, 2012, disponível em [www.bed.pe.gov.br](http://www.bed.pe.gov.br).

O município ingressou na produção do *jeans* na década de 1980, após o declínio da atividade calçadista que vinha desenvolvendo desde 1930. Essa atividade declinou em decorrência da grande concorrência da indústria calçadista, que fez com que as fábricas de calçados de couro entrassem em falência em pouco tempo. Isso obrigou a população a procurar outra forma de trabalho. Como não poderia ser na área agrícola ou pecuária, optou-se pela fabricação de artigos em *jeans*, começando com retalhos. Nessa esteira, o município vizinho, Santa Cruz do Capibaribe, que já trabalhava no setor de confecções, o influenciou consideravelmente.

A atividade proliferou rapidamente sendo que atualmente 20% das confecções feitas com *jeans* produzidas no Brasil vêm de Toritama, o 2º maior polo de confecções de artigos em *jeans*, perdendo apenas para a cidade de São Paulo. Segundo Lira (2011) este município, o de Santa Cruz do Capibaribe e o de Caruaru estão entre os dez municípios com maior renda per capita do estado de Pernambuco, perdendo apenas para municípios como Fernando de Noronha, Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes e Ipojuca. Destacadamente, Toritama possui um Produto Interno Bruto (PIB) de 222,209 e um PIB per capita de 6,236 (considerados elevados para o seu tamanho) e ocupa a nona posição econômica no estado. Há de se destacar, que a renda do município é bem mais elevada, já que o PIB é computado a partir das empresas formalizadas, ao passo que no município ainda prevalece a geração de empregos informais. No entanto, esta mesma autora enfatiza que tal situação está associada à concentração e, nem sempre, à sua distribuição.

Assim sendo, apesar de seu desenvolvimento econômico se destacar dentre os municípios da região agreste e até mesmo do estado de Pernambuco, percebemos uma disparidade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento socioeducacional. Na tabela que se segue reunimos alguns dados do município referentes ao ano de 2010.

**Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano**

	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
<b>Toritama</b>	0,618	0,681	0,799	0,569
<b>Pernambuco</b>	0,673	0,673	0,789	0,574

Fonte: IBGE – Censo 2010

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o município de Toritama apresentou em 2010 Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) próximos ao da média de Pernambuco. Mas, convêm ressaltar que este estado ocupa a 19ª posição, em termos de desenvolvimento humano no ranking de estados brasileiros.

Lira (2011) afirma em sua pesquisa que a confecção de roupas (especificamente de *jeans*) é desenvolvida em todo o espaço urbano do município, envolvendo também os distritos de seu espaço rural. Nessas áreas são encontrados os fabricos, as pequenas fábricas domiciliares, bem como uma grande quantidade de lavanderias que servem como etapa da produção das peças em *jeans*. A grande quantidade de pessoas que migram para Toritama em busca de trabalho e se aglomeram em seu pequeno espaço urbano, e a produção elevada de confecção do *jeans* tem trazido sérios problemas ambientais, como se vê no texto:

A questão habitacional tem mostrado sérias dificuldades, pois, por possuir um terreno muito pedregoso, de difícil acesso, as residências são construídas em locais inadequados. Por conta disto, as famílias passam a não ter o atendimento desejado em termos de saneamento, instalação de água ou recolhimento do lixo. (...) outro problema muito grave é a questão ambiental. Trata-se dos problemas decorrentes das lavanderias, as quais despejam no rio Capibaribe, os produtos químicos utilizados no tratamento do *jeans*. (LIRA, 2011, pp.104-106).

Além dos problemas elencados acima, o setor educacional também enfrenta suas dificuldades. A Rede Municipal de Ensino possui 18 unidades escolares e realizou no ano de 2011 a matrícula de 5.771 alunos/as. Isto somando os matriculados na Educação Infantil, Ensino Fundamental e na Educação de jovens e Adultos, incluindo os que estão inseridos no ensino profissionalizante (INEP, 2012).

A tabela a seguir apresenta o aumento das matrículas na rede municipal, nos anos a que corresponde a nossa pesquisa:

## **Tabela 2 - Matrículas na rede municipal de Toritama**

EXERCÍCIO	Nº DE ALUNOS MATRICULADOS
2007	4.247
2008	4.315
2009	4.841
2010	5.199
2011	5.771

Fonte: MEC/INEP/DEEB.

Como se vê, o município teve um aumento de mais de 35% de estudantes matriculados em sua rede municipal de ensino. Este número é compatível ao crescimento populacional da cidade, uma vez que o município cresceu 63% nos últimos 10 anos, segundo o Censo IBGE 2010. Registre-se também que a partir do ano de 2009 iniciou-se a oferta de creche, fato que pode ser considerado tardio.

No que se refere à avaliação da situação educacional trazemos o IDEB, mas vale destacar que, ao explicitamos os seus resultados tanto em Toritama quanto em Caruaru não queremos naturalizar ou legitimar este índice, visto que mais adiante estaremos tecendo críticas sobre o mesmo, entretanto o apresentamos como um acréscimo à educação básica nacional, pelo fato de cruzar os dados do rendimento escolar dos estudantes com os dados de evasão e repetência, possibilitando aferir um padrão comum, em âmbito nacional, conforme discute Saviani (2007). Entenda-se, portanto que ao trazermos este elemento para descrever a situação educacional dos municípios campo da pesquisa, não o dissociamos dos demais elementos de ordem mais ampla, como por exemplo, as diferenças inter-regionais que afetam diretamente a oferta educacional das municipalidades.

O município de Toritama apresenta a seguinte evolução do IDEB na 4ª série /5º ano:

**Tabela 3 - Evolução do IDEB do 1º/5º ano**

Ano	Toritama	Pernambuco	Brasil
2005	2,4	3,1	3,8
2007	2,5	3,5	4,2
2009	2,9	3,9	4,6
2011	3,6	3,9	5,0

Fonte: INEP

Ressaltamos que o município embora venha apresentando um crescimento no resultado, está abaixo da média do estado de Pernambuco e da média do Brasil.

Quando tratamos da evolução do IDEB do **8ª série/9º ano**, observamos:

**Tabela 4 - Evolução do IDEB do 8ª série/9º ano**

Ano	Toritama	Pernambuco	Brasil
2005	2,3	2,4	3,5
2007	2,4	2,5	3,8
2009	2,8	3,0	4,0
2011	-	3,2	4,1

Fonte: INEP

Seguindo a mesma tendência da tabela anterior, quando se observa o desempenho do 6º ao 9º, identificamos a evolução entre os anos de aplicação do exame, mas o distanciamento entre o resultado do município e os demais entes da federação.

Também Toritama ainda precisa superar o analfabetismo de 5.241 de seus habitantes com mais de 15 anos de idade. É o que observamos na tabela a seguir:

**Tabela 5 - Analfabetismo no município de Toritama, por faixa etária**

Faixa etária	Censo 2010
TOTAL	20,6%
15 a 24 anos	8 %
24 a 59 anos	22,6%
+ de 60 anos	53,8%

Fonte: IBGE – Censo 2010.

Com relação ao analfabetismo em Toritama, os dados do Censo 2010 realizado pelo IBGE apontam que durante a última década o município apresentou declínio em sua taxa de Analfabetismo, que de 34,6% da população total de Toritama em 2000, caiu para 20,6% em 2010. Uma baixa de 14%, alcançada a partir da oferta da Educação de Jovens e Adultos, do Programa Brasil Alfabetizado e do Programa Paulo Freire Brasil Escolarizado.

Além desse desafio, o município não possui instituições de educação infantil suficientes para atender às crianças de 0 a 5 anos, cujos pais, principalmente as mulheres, são ativos/as no mercado de trabalho e por serem de baixa renda não têm

condições de pagar para que cuidem dos seus filhos noutros espaços. Inferimos estes dados a partir dos Indicadores Sociais Municipais do IBGE, 2012.

No que se refere à aplicação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, historicamente, o município de Toritama vem destinando os seguintes percentuais:

**Tabela 6 - Histórico de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Exercício	Percentual
2006	19,71
2007	16,46
2008	11,99
2009	26,07
2010	27

Fonte: Relatório de Auditoria do TCE

Nota-se que o município não aplicou o percentual de 25% de suas receitas nos anos 2005 a 2008. A partir do ano 2009 o município regulariza a situação aplicando inclusive índices superiores ao mínimo estabelecido pela Carta Magna. Há de se destacar que conforme determina o caput do art. 212 da Constituição Federal, os municípios deverão aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nunca menos do que 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais.

Por último, é importante enfatizar que por ser um município pernambucano de pequeno porte, Toritama ainda não se encontra organizado para instituir seu próprio sistema educacional, integrando o Sistema Educacional do Estado de Pernambuco.

### **3.2.2 O Município de Caruaru**

Caruaru localiza-se às margens do Rio Ipojuca e desde cedo fez parte do caminho das boiadas de Pernambuco, que se deslocavam do sertão ao litoral. Tem sua origem atrelada ao período colonial e em 1681, o Lugar Caruaru, transformado em sesmaria, foi doado a Rodrigues de Sá que a dividiu entre dez cossesmeiros. A Jose Rodrigues de Jesus coube a Fazenda Caruaru, nela foi erguida a construção da Capela de Nossa Senhora da Conceição, o que resultou num crescimento

espantoso de sua população. O aglomerado de pessoas para atividades religiosas deu origem ao que futuramente seria uma das mais importantes feiras da região.

De acordo com Lira (2011), Caruaru primeiramente esteve ligado à Freguesia de Santo Antônio da Vitória, Bezerros, Bonito e São Caetano, tornando-se vila em 1878. Somente no ano de 1957 foi que se emancipou politicamente do município de Bonito, através da Lei Provincial nº 212. Conquistando o título de Cidade de Caruaru, a primeira cidade do Agreste e do Sertão de Pernambuco. Mesmo tendo crescido consideravelmente, ainda permaneceu politicamente dependente da Assembleia Legislativa Providencia da Província e Pernambuco, Governo Geral. Em tais condições o município permaneceu até o fim do Império.

Caruaru se localiza no Agreste Central, na microrregião do Vale do Ipojuca. Dista a 130 km da Capital Pernambucana. Seu clima é tropical do tipo semiárido. Limita-se ao norte com Toritama, Vertentes e Taquaritinga do Norte, ao sul com Altinho, Agrestina e São Joaquim do Monte, ao leste com Bezerros, Frei Miguelino e Riacho das Almas e ao oeste com São Caetano e Brejo da Madre de Deus (BDE, 2012).

Segundo o Censo de 2010 o município possui uma população de 314.912 habitantes, dos quais 165.757 são mulheres e 149.153 são homens. Em seu espaço rural ainda reside 11,2% de sua população, enquanto em seu espaço urbano habitam 88,8%. O município é composto por quatro distritos que são: Sede (Caruaru), Carapotós, Gonçalves Ferreira e Lajedo do Cedro e sua área territorial é de 920,606 km<sup>2</sup>. A densidade demográfica 352,04 habitantes por Km<sup>2</sup>, enquanto que a média do estado de Pernambuco é de 89,63. Segundo informa o IBGE (2012), Caruaru é o município que mais cresce no estado de Pernambuco.

Desde 1957, o dinamismo econômico que desenvolveu o consagrou como polo regional, destacando-se como uma das cidades interioranas mais importantes de Pernambuco. Todo esse crescimento deve-se também a sua localização geográfica privilegiada, visto que se situa entre dois importantes eixos rodoviários, que se cruzam leste/oeste, pela BR 232 e norte/sul pela BR 104. Isto lhe confere a capacidade de polarizar regionalmente municípios de seu entorno pelo setor de serviços que lhes oferece.

O município passou a integrar o eixo da produção de confecção a partir de 1980, quando começou a se preocupar com a criação de produtos populares, ainda que anteriormente já possuísse fábricas maiores produtoras de vestuário. Caruaru

diferencia-se do município anteriormente descrito, porque além da confecção de roupas, desenvolve outras atividades produtivas (alimentos, bebidas, têxteis, artesanato, dentre outros) e disponibiliza um vasto setor de serviços, principalmente médicos e educacionais, tanto públicos quanto privados (LIRA, 2011).

Atualmente Caruaru vem se destacando no oferecimento da educação superior, pois além das várias e diversas instituições privadas, conta com uma extensão da Universidade Federal de Pernambuco e outra da Universidade Estadual. Recorrem a esses seus serviços mais de 29 municípios da região.

Além disso, constitui-se num polo turístico da sub-região, destacando-se pelas atividades como o artesanato, as festividades juninas a sua famosa e diversificada feira livre, considerada “Patrimônio Cultural do Brasil” (BDE, 2012).

Quanto ao seu setor econômico possui o maior PIB do interior do Estado, computado em 3.003 634 mil e o per capita em 9.536.83. Ocupando a sétima posição econômica no *ranking* dos municípios pernambucanos. Ao compor o polo de confecções também apresenta a mesma situação do município de Toritama, isto é, possui uma economia elevada e uma acentuada concentração de renda, o que resulta em dissonância entre o seu crescimento econômico e o desenvolvimento socioeducacional de sua população.

Abaixo apresentamos alguns dados que refletem essa disparidade:

**Tabela 7 - Índice de Desenvolvimento Humano**

	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
<b>Caruaru</b>	0,677	0,681	0,799	0,569
<b>Toritama</b>	0,618	0,655	0,797	0,452
<b>Pernambuco</b>	0,673	0,673	0,789	0,574

Fonte: IBGE, 2012.

Embora Caruaru possua a sétima maior economia do Estado, a tabela nos faz visualizar que o desenvolvimento humano que apresenta é aproximado ao de Pernambuco e pouco difere da situação de Toritama. Consideremos que o estado não ocupa uma boa posição entre os demais estados da federação.

Detalhando mais o setor educacional: sua Rede Municipal de Ensino em 2011 possuía 44 escolas municipais, 09 centros de Educação Infantil e mais de 100 salas multisseriadas, funcionando em sua área rural. A rede efetivou neste mesmo

ano a matrícula de 33.968 estudantes na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de jovens e Adultos, considerando os do ensino profissionalizante (INEP, 2012).

A seguir trazemos o crescimento no número das matrículas no decorrer dos anos contemplados em nossa investigação:

**Tabela 8 - Matrículas na rede municipal de Caruaru**

EXERCÍCIO	Nº DE ALUNOS MATRICULADOS
2007	32.649
2008	33.207
2009	33.389
2010	33.690
2011	33.968

Fonte: Fonte: MEC/INEP/DEEB

Percebe-se que o crescimento no número de matrículas no período de 2007 a 2011, não foi tão expressivo, correspondendo apenas a 4,0% de acréscimo.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação, o município de Caruaru apresenta a seguinte evolução do IDEB da 4ª série/5º ano:

**Tabela 9 - Evolução do IDEB da 4ª série/5º ano**

Ano	Caruaru	Pernambuco	Brasil
2005	3,5	3,1	3,8
2007	3,6	3,5	4,2
2009	3,9	3,9	4,6
2011	4,3	3,9	5,0

Fonte: INEP

Ressaltamos que o município embora venha apresentando um crescimento no desempenho escolar nas séries iniciais do ensino fundamental, aproxima-se do desempenho do estado de Pernambuco, que é considerado aquém da média nacional.

Quando tratamos da evolução do IDEB da 8ª série/9º ano, observamos:

**Tabela 10 - Evolução do IDEB da 8ª série/9º ano**

<b>Ano</b>	<b>Caruaru</b>	<b>Pernambuco</b>	<b>Brasil</b>
2005	2,5	2,4	3,5
2007	2,6	2,5	3,8
2009	3,2	3,0	4,0
2011	3,2	3,2	4,1

Fonte: INEP

Acompanhando a mesma tendência da tabela anterior, quando se observa o desempenho nos anos finais do ensino fundamental, identificamos a evolução entre os anos de aplicação do exame, também uma equiparação aos resultados do Estado, mas o distanciamento entre o resultado do município e a média do Brasil.

Além disso, Caruaru ainda precisa superar o analfabetismo de 21.251 de seus habitantes com mais de 10 anos de idade. É o que observamos na tabela a seguir:

**Tabela 11 - Analfabetismo no município de Caruaru, por faixa etária.**

<b>Faixa etária</b>	<b>Censo 2010</b>
TOTAL	21.251
10 a 14	350
15 a 24 anos	2.035
24 a 59 anos	11.875
+ de 60 anos	8.791

Fonte: IBGE – Censo 2010

Além desse desafio, as creches que o município possui são insuficientes para atender às crianças de 0 a 5 anos, cujos pais, principalmente as mulheres, são ativos/as no mercado de trabalho e por serem de baixa renda não têm condições de pagar para que cuidem dos seus filhos noutros espaços. O município possuía em 2010, uma população de 23.928 crianças entre 0 e 4 anos, e a rede pública municipal atendia apenas 1.207 dessas crianças em creches. Vale salientar que 14.436 crianças nunca haviam frequentado creche ou escola. (IBGE/ Censo, 2010).

No que se refere à aplicação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o município de Caruaru vem destinando os seguintes percentuais.

**Tabela 12 - Histórico de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

<b>Exercício</b>	<b>Percentual</b>
2006	23,80
2007	22,90
2008	24,01
2009	28,49
2010	30,67
2011	26,27
2012	32,29

Fonte: Relatório de Auditoria do TCE

A tabela nos mostra que no decorrer dos anos 2006 – 2008, o município de Caruaru aplicou no desenvolvimento da educação local um valor inferior ao definido constitucionalmente. É somente a partir do ano seguinte que o investimento neste campo supera o valor mínimo exigido pela Lei Magna como dever do município, o que possivelmente tem a ver com a mudança de governo no ano de 2008.

A referida rede de ensino também se constitui num polo de referência para as demais redes de seu entorno. Isto porque no que diz respeito ao desenvolvimento de programas federais para a educação, geralmente se destaca como pioneiro e multiplicador dessas ações. Além disso, o município instituiu seu próprio sistema de educação, através da Lei nº 4.279, de 5 de novembro de 2003, o que nos leva a crer que haja um melhor delineamento do Conselho Municipal de Educação e do Plano Municipal de Educação. Isto nos deu subsídio para investigarmos se as condições organizativas educacionais encontradas em Caruaru o diferenciam em relação ao município apresentado anteriormente no que concerne ao desenvolvimento do PAR, e, conseqüentemente, nas próprias vivências do regime de colaboração com a União.

## **CAPÍTULO 4 ESTRATÉGIAS DO PODER CENTRAL E AS AÇÕES DAS MUNICIPALIDADES: analisando a adesão dos municípios ao PAR e os desdobramentos iniciais do Plano**

Para que o PAR fosse implementado na realidade educacional dos municípios brasileiros houve um processo de adesão conforme estabelecem as diretrizes que orientam o referido Plano. Os municípios de Caruaru e de Toritama aderiram e elaboraram este Plano ao final de 2007, ano em que ocorreu o seu lançamento pelo MEC.

Este capítulo tem por finalidade caracterizar e analisar o processo em que os municípios da investigação adotaram o Plano, bem como se efetivaram seus primeiros desdobramentos. Conforme o objetivo central de nosso estudo, buscamos captar através dessa caracterização quais os entraves e/ou as possibilidades postas nesse processo para a efetiva concretude da colaboração entre os entes federativos em foco.

No transcurso dessa discussão, procuramos cruzar simultaneamente os dados obtidos nas duas municipalidades, ao passo que ora estaremos apresentando o que há de comum, ora o que aparece de distinto na experiência de ambas, conforme considerarmos relevante e necessário para atender às nossas questões de pesquisa. Isto porque entendemos que os espaços de nossa investigação possuem realidades educacionais que lhes são peculiares, podendo apresentar variações no modo como incorporam a vivência do processo de adesão e de implementação do Plano em foco.

### **4.1 O processo de adesão das municipalidades ao PAR**

As evidências reunidas em campo, por meio das entrevistas realizadas com os sujeitos, apontam-nos que muito embora o regime de colaboração seja um dos princípios que deveriam orientar o PDE e, por conseguinte, o Plano aqui investigado, o momento dessa adesão é marcado predominantemente pela imposição do governo central às municipalidades. A relação entre os entes foi perpassada pela hierarquização, visto que as municipalidades praticamente foram obrigadas a aderir ao Plano. A União não partilhou devidamente a criação da referida proposta com os

entes municipais (nem com os entes estaduais) de forma que a realidade local foi desprivilegiada nesse processo. Explicitamos melhor essa caracterização nas linhas a seguir.

O primeiro elemento que serviu de fundamento para que o PAR fosse adotado pelos estados e municípios brasileiros, **consistiu numa estratégia de concentração e condensação de informações com forte poder de regulação** pelo poder central sobre as questões educacionais dessas unidades federativas. Para isso, os formuladores do Plano utilizaram dados oriundos das avaliações que compõem o sistema de avaliação nacional e do IDEB.

É importante destacar que uma das atribuições da União ratificada no artigo 8º da LDBN (BRASIL, 1996) é a de coordenadora da política educacional. O Inciso VIII dessa lei prescreve que a essa instância compete “- assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”. Presume-se então que na perspectiva do modelo federalista cooperativo este processo avaliativo e a subsequente tomada de decisão para aperfeiçoamento do ensino sejam partilhados por todos os entes federativos.

No entanto, o que se percebeu no momento de apresentação do PAR às municipalidades campo da pesquisa é que a União utilizou dados da avaliação e estabeleceu metas baseadas em indicadores internacionais, deixando as municipalidades fora da discussão, e conseqüentemente sem envolvê-las efetivamente na definição de prioridades para a sua área educacional.

O fragmento da entrevista abaixo exemplifica que antes dos municípios aderirem ao PAR houve uma concentração de informação na esfera federal de poder:

Quando chegamos ao evento, o Ministro da Educação entregou a cada secretário de educação e sua equipe uma pasta e nessa pasta continha dados, dados que mostravam a realidade do município em relação ao número de matrículas, a distorção idade-série, a evasão escolar, ao abandono, dados com relação à faixa-etária dos atendidos, ao analfabetismo. É essa pasta foi chamada na época pelo secretário da **pasta preta do município**, quando ela continha..., aquela **pasta era um retrato da realidade da educação municipal**. Para alguns municípios que já trabalhavam com aquela estrutura de

acompanhamento de dados, eu acho que não foi uma novidade, mas particularmente para o nosso município nós não tínhamos o costume do acompanhamento, de um trabalho sistemático, conforme estava presente ali naqueles dados, e isso foi uma novidade, ver a nossa realidade ali exposta através de dados. Então, o ministro entregou uma pasta para que cada município observasse a sua realidade. (Entrevista1).

Essa fala diz respeito ao momento de apresentação do PAR pelos representantes do governo federal aos secretários de educação e suas respectivas equipes. De acordo com esse sujeito, aquelas informações foram uma novidade para os técnicos do município. Chama-nos à atenção o fato de que ele relembra a expressão do secretário do município de que aquela pasta era “a pasta preta do município”, numa alusão a que dados quantitativos são suficientes para representar uma dada realidade.

Mas não podemos deixar de destacar que as municipalidades nem sempre conseguem tratar dos dados oriundos das avaliações em larga escala e dos censos e relacioná-los à sua realidade contextual. O que de fato é uma lacuna no processo de relacionar o planejamento e a avaliação educacional nos municípios.

No entanto, o que nos interessa aqui destacar é que a União utiliza os dados e os utiliza de forma centralizada e generalizada para definir metas para os entes municipais sem os consultar. A condensação e sistematização dos dados por parte da União é mais fácil por dispor de maiores recursos técnicos e tecnológicos para este fim. Daí que o papel de coordenar a política educacional nacional assegurando o processo nacional de avaliação do rendimento escolar “em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” vai sendo substituída pela de condensar e concentrar as informações oriundas das avaliações com a finalidade de regular e orientar as ações padronizadas em nível nacional, conforme vamos tentar destacar no decorrer dessa análise.

Quando perguntamos a uma das técnicas responsáveis pela condução do PAR no município de Caruaru sobre as informações contidas nele a respeito da realidade de seu município, esta também aponta a condensação de informações centralizadas pelo ente federal:

Porque o cerco está se fechando cada vez mais, então hoje se você é funcionário de uma escola e se eu boto o número de seu CPF, aparece automaticamente teu nome no sistema. **Eles estão fechando o cerco em relação aos problemas**, eles estão amarrando as informações com relação ao PAR, com relação à formação dos professores, o PDE Interativo. **Já sabiam tudo, já tava tudo colocado**. Olhe, eles têm o resultado do IDEB, eles têm o resultado da Prova Brasil, eles têm a distorção, eles têm a evasão, repetência. Tudo, tudo, tudo, tudo. (Entrevista 11)

Mais uma vez, através desse trecho de fala é possível identificar a condensação de informações organizadas pelo pessoal técnico da instância federal, que com o propósito de obter conhecimento da situação dos municípios e estados, utilizou-se de dados oriundos do IDEB como mecanismo avaliativo para identificar os problemas que afetam a qualidade da educação nacional. E mais que isso, para definir parâmetros centralmente.

Este índice de aferição, criado no bojo das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, consiste num incremento do processo de avaliação da educação básica brasileira, visto que relacionou os resultados de desempenho constantes no Censo Escolar e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil.

A partir desse cruzamento de dados, foi possível ao MEC integrar importantes informações sobre a situação educacional das demais esferas de poder, o que serviu de esteira para a criação do PAR como planejamento educacional proposto às mesmas. Assim, o IDEB não se destina apenas à aferição de dados sobre o rendimento escolar e das redes de ensino, mas também possibilita que sejam traçadas metas com vistas ao alcance da melhoria da educação a partir dos parâmetros do Compromisso Todos pela Educação (WERLE, 2010).

É importante salientar que o IDEB é formulado a partir dos resultados de instrumentos avaliativos em larga escala, e como tal, conforme asseveram Werle, Scheffer e Moreira (2012), está atrelado à organização de processos de centralização e homogeneização, já que produzem dados sintéticos que não traduzem a realidade educacional tal como ela é, isto é, se impõe independentemente dos contextos das instituições escolares que avalia.

O IDEB reúne informações que são explícitas através de dados quantitativos, que buscam aferir os resultados por regiões, por escolas públicas e privadas, por níveis de ensino e até mesmo por séries específicas, permitindo a comparação entre eles. Este detalhamento ainda que realizado através de números é considerado por Saviani (2007) como um avanço para avaliação educacional do país, já que cruza os dados de rendimento dos alunos com os dados de evasão e repetência, permitindo averiguar um padrão comum, em âmbito nacional. No entanto este autor compreende que é perigoso, na medida em que as políticas educacionais do Governo Lula se pautam na lógica mercadológica, privilegiando os resultados e avaliando os produtos de forma a forçar os processos a se adequarem às exigências das empresas, o que subentende que ocorre às metas proposta do Compromisso Todos pela Educação. Inclusive, por se originar de uma avaliação em larga escala, este índice é orientado por agências internacionais, que procuram medir a situação educacional brasileira, comparando-a aos padrões dos países desenvolvidos. E é este instrumento avaliativo que se constitui num importante elemento no âmbito do PDE, do Compromisso e das metas a serem atingidas através da colaboração oferecida no PAR.

Na mesma esteira, Freitas (2007) afirma que o IDEB se insere nas “propostas liberais de responsabilização e privatização do público” e está embebido pela lógica de mercado, expressando um processo por meio do qual os governos se concentram nos resultados. Assim permitem a divulgação de rankings, acirrando a competição, expressando assim a ideia liberal assentada no mérito de cada um. Neste sentido, a instância federal se serve desse instrumento para responsabilizar os municípios (e estados) pela oferta da Educação Básica, mesmo que não suportem tal demanda:

A existência de avaliação externa. Não somos contra, igualmente, a existência de índices. Mas somos contra o uso da avaliação externa tendo como pano de fundo a “teoria da responsabilização” liberal. A responsabilização pressupõe uma linha direta de pressão sobre os municípios, o que poderá levar a toda sorte de armadilhas para se obter recursos. A Prova Brasil, SAEB e IDEB devem ser instrumentos de monitoramento de tendência e não instrumento de pressão. (FREITAS, 2007, p.981)

Ao que nos parece, é o que aconteceu com o processo e adesão dos municípios ao PAR. Ao entregar uma pasta aos municípios, intitulada de “pasta preta do município”, a União utiliza os dados do IDEB como um instrumento de pressão e regulação dos municípios que teriam que aderir ao PAR e atuar na busca de atender metas preestabelecidas pelo poder central, o que fere o princípio da colaboração.

Concatenando com o autor acima, Saviani (2007) e Oliveira (2007) entendem que este Índice serve aos propósitos de mercado, na medida em que se alinha ao Compromisso Todos pela Educação, cujos pilares estão fincados no modelo gerencial de Qualidade Total. Assim sendo, mesmo que objetive identificar de modo mais avançado as realidades educacionais, não objetiva compreendê-las para favorecer sua melhoria.

Sendo assim, é um dos mecanismos que o poder central se utiliza para formular ações para o setor educacional e para propô-las às instâncias subnacionais de forma a permanecer regulando sua operacionalização, isto é, a concentração de informação produzida através dessa avaliação em larga escala isenta o Estado de se responsabilizar pelo fracasso da gestão, sem, contudo, retirar-lhe a função reguladora, visto que continua mais fortemente controlando de longe as políticas e instâncias avaliadas (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Assim, mediante as entrevistas pudemos captar que o processo de adesão das municipalidades foi precedido por uma ação dos agentes do MEC, que ao organizar um arcabouço de informações sobre a situação da educação local, de certa forma induziu os municípios a adotarem o Plano. Neste caso, em última análise, essas unidades ficaram sem saída e não puderam optar ou não pela adesão. Ela se deu, mesmo que de forma escamoteada, por pressão, por compulsão.

Além disso, demonstra o quanto a União detém um corpo técnico especializado para estruturar as informações em um único sistema, cujo funcionamento é favorecido pelo controle e concentração proporcionados pela adoção de tecnologias digitais adotados nos processos de gestão da educação nacional (WERLE, 2011).

Pautado no elemento acima, o MEC convocou os municípios para a execução de um **plano pré-definido**, sendo este o segundo elemento que perpassou o processo de adesão aqui investigado.

A priori, a adesão de ambos os municípios foi orientada pelo fato de os mesmos se inserirem no grupo de municípios brasileiros selecionados pelo MEC em 2007 como prioritários por apresentarem IDEBs abaixo de 3,8. Vejamos quais os resultados dos IDEBs nos dois municípios nos anos de 2005 e 2007, já que o índice é bianual:

**Quadro 6 - IDEBs dos Municípios**

	2005 (4ª série/5º ano)	2005 (6ª série/9º ano)	2007 (4ª série/5º Ano)	2007 (6ª série/9º ano)
<b>Caruaru</b>	3,5	2,5	3,6	2,6
<b>Toritama</b>	2,4	2,3	2,3	2,4

Fonte: SIMEC/MEC, 2012

O município de Caruaru obteve em 2005, um IDEB de 3,5 no 5º ano e de 2,5 no ano final do Ensino Fundamental. Enquanto o de Toritama apresentou um dos mais baixos índices do país, aferido em 2,4 no 5º ano e 2,3 no 9º ano, se comparado à média nacional de 3,8 e 3,5 respectivamente. No estado de Pernambuco, o município se inseria entre os dezoito municípios em situação educacional mais precária, segundo dados do MEC (2012).

Como já ressaltamos, o Ministério, ao tomar o Índice supracitado como o único indicador de qualidade da educação, elaborou o PAR como plano estratégico com o intuito de atender aos graves problemas dessa etapa da escolarização. Sendo assim, o apresentou aos municípios em foco como a solução para as dificuldades que enfrentavam em seu setor educacional, e portanto como uma ação que deveria ser posta em prática imediatamente, sem ao menos ter permitido que sua formulação fosse partilhada com as demais unidades federativas.

Houve, portanto, uma clara convocação do MEC no sentido de que as municipalidades o aderissem e de que empreendessem os esforços possíveis para que ele funcionasse. Dos 9 (nove) sujeitos presentes na adesão, 7 (sete) dos entrevistados apontam esse elemento, conforme explicitam os seguintes extratos de falas:

Não houve uma decisão em aderir. Nós recebemos um ofício do MEC, convocando todos os secretários de educação de

Pernambuco e dos representantes não, dos técnicos para participar de um evento que ocorreria no Centro de Convenções da UFPE, então a gente foi sem saber o que iria acontecer... Depois disto, ele (O Ministro da Educação) disse que estávamos ali pra fazer, para que colocássemos em prática um novo plano. (...) As questões são pensadas pelas instâncias hierárquicas, vamos dizer assim, que não deveriam ser superiores como o Estado e mais profundamente a União, a União é quem resolve os problemas, monta os programas, monta suas estratégias e **nós somos convocados para executar**, um exemplo bem claro disso, é o Plano de ações Articuladas, né? Nós não fomos chamados antes para pensar o Plano de Ações Articuladas, como eu disse a gente foi chamado sem saber nem o que era, fomos para a reunião de lançamento do programa sem nem saber o que era. (Entrevista 1)

Esse aderir não foi uma, uma decisão, ele foi, pra gente uma novidade, ele chegou pra gente como uma forma de elaboração, pra melhoria e a gente simplesmente aderiu, **como se fosse uma pauta, mais um trabalho a ser realizado, né?** Não tínhamos ou não imaginávamos até que ponto ele era tão importante, ou até onde ele ia chegar. (Entrevista 6)

Como as falas nos mostram, a palavra de ordem, de comando, foi emitida pelos técnicos do governo federal. Estava sendo posto diante dos municípios uma proposta que teriam que aderir, um plano para ser “executado”, uma espécie de “pauta de trabalho a ser realizado”, sem que os sujeitos tivessem total consciência do que se tratava. Evidencia-se a partir disso que os implementadores do Plano foram postos à margem de sua discussão e de sua construção. O que ocorreu foi apenas uma apresentação do mesmo como uma novidade e parte integrante da política educacional do País, o que levou os municípios a fazerem sua adesão de forma imediata. Além disso, não foi dada a abertura para que o poder local (representantes do poder público, profissionais da educação e sociedade civil) debatesse e propusesse o que tinha como anseios para a melhoria de sua própria realidade educacional.

Aqui cabe uma ressalva de que o governo federal se valeu para formulação do PAR do discurso desenvolvido durante a CONAE, das demandas sistematizadas pelos educadores ligados à ANPAE e outros representantes da sociedade civil, das informações reunidas a partir do Censo Escolar e das avaliações em larga escala, bem como de representantes das secretarias de educação (CORDEIRO, 2012). Não

obstante, toda essa intenção e estratégia para envolver a participação de diversos sujeitos nessa formulação não foi capaz de assegurar que as unidades subnacionais participassem efetivamente desse processo através de seus agentes locais, procedimento que tem se dado de forma sistemática na elaboração de políticas educacionais para o nosso país<sup>6</sup>. Fato perceptível em ambos os municípios, muito embora o Secretário de Educação de Caruaru estivesse mais próximo do governo federal devido à sua inserção em organizações políticas educacionais, inclusive integrando as próprias câmaras temáticas do MEC.

Dessa forma, ficou evidente que o processo de adesão foi caracterizado pela disparidade de força no exercício do poder decisório. Enquanto o ente federal através de seus próprios agentes projetou e criou o Plano, aos entes municipais em estudo coube a responsabilidade de aceitá-lo e executá-lo, isto é, os municípios foram relegados predominantemente à função de administradores do PAR, o que prejudica o equilíbrio entre os entes em uma federação, de acordo com as formulações de Cury (2010).

Esta ação mandatória e centralizadora do MEC se distancia pelo menos de dois dos elementos mencionados por Abrucio (2010), como indispensáveis ao bom funcionamento do modelo federalista de Estado, isto porque afeta o equilíbrio entre a autonomia e a interdependência entre os entes. O primeiro deles é que não houve cooperação entre a União e os municípios em estudo no sentido de desenvolverem conjuntamente a ação de criar o Plano, já que sua produção se deu de maneira predominantemente concentrada no poder central. O segundo elemento é que não foram instituídas condições para que o governo federal e os governos subnacionais assegurassem representação política própria e que através desta negociassem e decidissem mutuamente sobre o PAR, o que seria necessário para efetivar a cooperação intergovernamental entre os referidos entes.

Assim sendo, as instâncias subnacionais aqui, especificadamente as municipalidades, ao invés de colaborarem de igual modo no processo de adesão, foram subservientes à esfera federal. Percebe-se, portanto nessa relação que o regime colaborativo entre as unidades federativas apresentou-se enfraquecido.

---

<sup>6</sup> Isso é possível de ser identificado no processo de formulação de outros programas e políticas educacionais, como por exemplo, o PROJOVEM, o Programa Nacional Escola de Gestores e o PRADIME.

Em terceiro lugar, a adesão ao Plano foi orientada pela **necessidade histórica que a maioria dos municípios tem de mais recursos financeiros** para investir na área educacional. Como se constata, o financiamento ocupa um lugar de destaque no PAR, na medida em que o interesse pela aquisição de mais recursos para a educação municipal se tornou a maior razão pela qual os municípios fizeram adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Este achado aparece também em outras pesquisas como em Fonseca e Albuquerque (2012); Silva e Santos (2011), corroborando o que encontramos na investigação em tela.

Assim, identificamos que o Plano foi compreendido pelos sujeitos da pesquisa como um instrumento para captação de recursos financeiros e melhoria subsequente nas condições de oferta da educação. Na fala de 8 (oito) dos 9 (nove) sujeitos esse elemento se destaca. Como podemos visualizar nos trechos das seguintes entrevistas:

Então foi algo pensado por iluminados, lá do Ministério de Educação e empurrado para o município que poderia aderir ou não, os que aderissem teriam as benesses de duzentos reais a mais por aluno (...) e aos que não aderissem, restava o esquecimento, tinha que fazer as ações de forma isolada, então nós preferimos aderir, agora refletindo, pensando sobre o assunto a gente vai refletindo sobre essas questões, mas no momento nós preferimos aderir. (Entrevista 01).

Toritama sempre teve uma história de um grande número de evasão e reprovação nas escolas e o índice de aprendizagem era muito pequeno. A gente não via nenhuma motivação pra que o aluno permanecesse na escola, uma vez que ele... E havia pouco investimento mesmo por governos passados na educação, então, isso motivou que a gente aderisse a esse momento, a esse programa, é a esse, eu chamei na época, eu dizia que era o que vinha como suporte pra nos tirar do buraco negro que nós estávamos e estamos aí, né?. (Entrevista 02).

Veja, com certeza todo município busca mais recursos, porque efetivamente tendo mais recursos há uma melhor condição e uma maior condição de planejar ações para melhoria da educação, então, com certeza é a vinda de recursos do MEC. (Entrevista 06).

Como transparece nos textos, o que motivou em grande medida os municípios a adotarem o Plano foi o acesso a mais recursos que ele disponibilizava e as possibilidades de alteração nas condições da educação. As necessidades do setor educacional, principalmente do município de Toritama (o que se evidencia nas falas dos dois primeiros sujeitos), eram tão grandes e tão variadas, que mesmo o Plano disponibilizando uma quantidade insuficiente de recursos para atendê-las, esses serviram de suporte para amenizar a situação precária e extrema em que se encontrava. É tanto que o informante da segunda entrevista tem a percepção de que este veio para tirar a educação do seu município do “buraco negro” em que se encontrava.

Diante disto, é óbvio que tanto as prefeituras quanto os órgãos gestores municipais das unidades federativas em estudo sofrem com a precariedade financeira. Este fato decorre da conjugação de diversos fatores, dentre os quais podemos destacar: a falta de investimento adequado nos serviços públicos municipais, a baixa capacidade organizativa e administrativa do poder local, bem como a desigualdade na distribuição de renda nos municípios campo da pesquisa.

Há de se destacar que como já trouxemos nesta pesquisa, estas municipalidades possuem um PIB elevado se comparado ao estadual e nacional e, no entanto, o Índice de Desenvolvimento Humano, e mais destacadamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é baixíssimo, ou seja, existe nelas uma disparidade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano, e isto não justifica a omissão de maiores investimentos por parte dos gestores públicos na educação oferecida às suas populações.

Porém, em última análise podemos constatar que os problemas financeiros da área educacional sinalizados pelos sujeitos da pesquisa são resultado de um federalismo que determinou constitucionalmente as atribuições e responsabilidades aos governos subnacionais sobre as políticas sociais, e conseqüentemente sobre as políticas educacionais, deixando-os assoberbados pelas demandas que devem atender. Principalmente os municípios, que por serem os entes de menor porte, portanto, de menor arrecadação tributária, têm que suportar uma carga maior que sua capacidade, isto é, dar conta de atender a maior parcela da educação básica (duas de suas etapas) com recursos financeiros insuficientes para a promoção de uma educação de qualidade (ARRETCHE, 2002).

Como consequência disso, compreendemos que a adesão ao PAR na realidade analisada foi em grande medida orientada pela possibilidade de mais recursos, que serviriam para minimizar as grandes dificuldades enfrentadas cotidianamente pelos municípios. A colaboração de fato vem predominantemente do centro, conforme afirmam Oliveira e Souza (2010), pois é o poder central que ainda detém a maior quantidade de recursos, e por se omitir em investir significativamente no provimento da educação, oferece programas e planos de caráter complementar e supletivo às unidades subnacionais, que longe estão de atenderem adequadamente às necessidades educacionais delas.

Enfim, a caracterização de tal processo nos leva a constatar que a União, enquanto unidade federativa com mais poder, tem tido supremacia para dar origem às políticas para a educação, bem como para administrar e conduzir a distribuição de recursos que servem de esteio para que elas sejam operacionalizadas.

Sendo assim, sobrepôs-se aos entes municipais investigados no momento da adesão ao PAR, o que nos faz entender, como bem assevera Araújo (2010), que este Plano se constitui num mero arranjo governamental, uma espécie de mini-pacto, por se tratar de mais uma política de indução coordenada pela União, embora seja proclamado como um instrumento de concretude do regime colaborativo. Desta forma, chegamos à conclusão de que o regime de colaboração prometido no PDE e no PAR não se efetivou devidamente no processo aqui em análise.

#### **4.2 A condução do processo de diagnóstico da realidade educacional local e de elaboração do PAR**

Doravante passamos a explicitar alguns elementos que caracterizaram os desdobramentos iniciais do PAR. A elaboração do Plano se efetivou nos municípios através de um processo que se subdividiu em duas etapas, sistematicamente: A primeira, que consistiu na utilização de um instrumento de cunho diagnóstico para levantamento da situação educacional das redes municipais e a segunda da elaboração do PAR propriamente dito.

Como já anunciamos, o plano de ação de cada município é proposto para ser realizado em quatro anos, fundamentado num diagnóstico participativo e norteado a partir das seguintes dimensões: 1) Gestão educacional; 2) Formação de Professores e dos profissionais e serviço e apoio escolar; 3) Práticas pedagógicas e avaliação e,

4) Infraestrutura e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007). Cada uma das dimensões citadas acima é constituída por áreas de atuação e cada área traz indicadores específicos que são pontuados de acordo com a descrição de critérios referentes a quatro níveis.

Trouxemos essa breve descrição técnica do instrumento de elaboração para darmos uma ideia de sua estruturação, embora não tenhamos enfatizado seu conteúdo no decorrer da pesquisa, visto que o julgamos insuficiente para nos proporcionar uma análise mais aprofundada do processo que aqui estamos discutindo.

Inicialmente, consideramos necessário discutir as condições objetivas que as municipalidades dispuseram para a produção do diagnóstico sobre sua situação educacional proposto no PAR e da elaboração do instrumento em si, tendo em vista que se tratou de algo inteiramente novo, de difícil interpretação e de difícil formulação para elas.

Para percebermos as nuances da relação que se instaurou entre o poder local e o poder central, na forma como tem vivenciado o apregoado regime de colaboração, recorreremos, mais uma vez, aos sujeitos que participaram diretamente desse momento de construção e, através do exame de suas falas, elencamos os elementos a seguir.

O primeiro constrangimento que identificamos no processo de elaboração do PAR, que dificulta o princípio colaborativo, foi a exiguidade nos prazos estabelecidos pelo governo federal. Ainda que o município de Toritama tenha organizado o Comitê Local para participar do processo de construção do PAR e que ambos os municípios tenham se utilizado de estratégias próprias de organização de suas respectivas equipes técnicas para a sistematização deste instrumento, os entrevistados são unânimes em afirmar que o tempo definido pelo MEC foi exíguo.

Pudemos identificar esse impasse nos seguintes extratos de fala, quando indagamos os técnicos sobre as maiores dificuldades que enfrentaram nesse processo:

Achei que o tempo foi muito pequeno, dois dias e meio. Porque você tinha que detectar todo problema e aí você teria que criar as metas pra resolver aquele problema, então eu achei pouco tempo, a gente se dividiu em grupos e cada uma ficava com

uma parte, mas eu acho que a discussão era pequena, sabe? A socialização muito pequena. (Entrevista 02)

A dificuldade que eu lembro mesmo foi a questão do tempo, muito pouco tempo para a elaboração (...). E assim, a gente questionava muito, era uma responsabilidade grande. Era um período muito pequeno pra uma coisa tão importante. Um planejamento muito rápido, né? Rápido! (Entrevista 06)

A dificuldade do tempo também que foi muito pouco, porque quando os técnicos do MEC vieram, se eu não me engano foram três dias, que eles ficaram aqui o dia todo e muito cansativo, muitas informações pra você em três dias ou quatro ter que dar conta, sabe nossas dificuldades foram essas. (Entrevista 04)

Conforme indicam os sujeitos, o tempo para a realização de todo o diagnóstico e de definição das ações foi mínimo, visto que tiveram que estar prontos num prazo de aproximadamente 72h (setenta e duas horas). Suas falas explicitam que não houve tempo suficiente para que detectassem os problemas e elaborassem aquele planejamento, a discussão e socialização do Plano foram reduzidas. O terceiro sujeito demonstra que o instrumento continha muita informação para serem processadas em tão pouco tempo.

Em nossa compreensão este entrave, indubitavelmente comprometeu pelo menos dois aspectos do processo, que foram: a) A participação efetiva dos vários segmentos sociais. Mesmo que o município de Toritama tenha tentado envolvê-los através da formação do Comitê Local, não encontramos qualquer indício de que tenha sido realizada uma organização anterior com as representatividades sociais para que fosse possível uma explicação do que tratava o PAR, o que a nosso ver comprometeu a participação efetiva desses sujeitos em sua elaboração no nível local. No caso de Caruaru, o açoitamento dos prazos prejudicou não só o envolvimento da sociedade civil, mas a própria mobilização da equipe técnica da secretaria de educação, de maneira que a responsabilidade de elaboração foi restrita a um grupo reduzido dessa equipe. b) A análise aprofundada da situação educacional dos municípios estudados. Sobre este aspecto, mesmo que as equipes técnicas internas tivessem certo conhecimento das realidades de suas redes, dificilmente tiveram condições de num espaço de tempo tão curto discutir e sistematizar esta avaliação, tampouco de planejar de forma autônoma ações para atender às demandas educacionais de acordo com suas peculiaridades.

Essa exigência para que as municipalidades dessem respostas rápidas em prazos reduzidos (para além de suas capacidades) está associada à própria natureza pragmática de que se reveste o PAR, que mesmo não se constituindo numa política de avaliação, pode ser compreendido como uma ação do Estado através do governo federal, que, valendo-se dos resultados do IDEB, confere um sentido mais operativo e interventivo aos índices desta avaliação, conforme afirma Werle (2011), cunhada em Muller e Surel (2004).

Não importa nessa situação se os sujeitos a serem responsabilizados pelo andamento do Plano no nível local vão ou não elaborá-lo de forma consciente e pertinente à sua realidade, o que importa é que deem conta de produzi-lo de acordo com critérios predeterminados por outrem e independente da realidade em que estão inseridos.

O resultado da pressão acima descrita favoreceu a predominância da consultoria do MEC na condução de tal elaboração. O que confirma mais uma vez a desigualdade entre o poder da União e dos entes municipais na definição da política educacional em estudo. Mais uma vez o regime de colaboração sofre constrangimento, visto que os agentes federais impuseram regras estabelecidas aos agentes locais, regras estas ditadas “de cima para baixo”, sem respeito às suas reais condições.

Além disso, tal estratégia de fato não permitiu uma discussão mais orgânica no interior do município com a participação da sociedade civil, o que se contrapõe ao fortalecimento do poder local, o que pode ser analisado do ponto de vista de uma estratégia verticalizada de uma ação política padronizada em nível nacional.

Tal ação andou na contramão do discurso político do Governo Lula que declarava conferir maior centralidade ao poder local, anunciando ações que teriam como tônica o respeito às atribuições de cada ente federativo, considerando suas peculiaridades e autonomia (AZEVEDO, 2010). Nesse sentido, a imposição aos municípios de planejar o PAR em tempo tão curto não colabora com o discurso acima proclamado.

Mas o curto espaço de tempo não foi a única dificuldade apontada pelos sujeitos envolvidos na elaboração do PAR. Um segundo entrave de semelhante peso foi a complexidade do instrumento em si, dada a falta de preparo das equipes locais para aplicarem o diagnóstico e para sistematizarem o Plano propriamente dito.

Sobre esta dificuldade, os técnicos de ambas as redes também são unânimes em afirmar que o documento do PAR foi de difícil interpretação e de difícil sistematização, como se vê nos fragmentos abaixo:

Teve, ele era muito complexo. Assim tinha a questão... inclusive era, quando a gente terminou de confeccionar esse material, era um material com várias páginas e existia momentos em que você ficava sem saber o que a gente precisava, tinha que dar prioridade de como Toritama estava. A gente recorria ao pessoal do MEC, eles explicavam e dava uma clareada, mas eu achei muito complexo a elaboração desse material e ficávamos até tarde. (Entrevista 2).

Era complexo sim. E também com relação ao próprio sistema que era muito confuso. Era difícil pra todos, por ele em algumas situações vinha assim com uma nomenclatura pré-definida para algumas metas e era meio como se fosse um escape de projeto, eu particularmente entendi assim na época. Por quê? Porque tinha que ser feita alguma coisa então vamos fazer de qualquer jeito. Só que tinha situações que a gente não conseguia entender, não existia um meio termo ou a escola dizia que era ruim ou dizia que era boa. Era essa esmiuçada que o MEC deveria ter dado (Entrevista 8).

Como os trechos acima revelam, os sujeitos que elaboraram o PAR enfrentaram bastante dificuldade na elucidação dos textos. A linguagem era de difícil compreensão, a pontuação que precisou ser conferida à realidade municipal também foi complexa, bem como a definição das próprias ações relativas às dificuldades elencadas. Também, foi confusa a própria operacionalização do sistema de informação para inserção dos dados, como nos mostra o último entrevistado. Vale salientar que esse sujeito pertencia à equipe técnica do município de Caruaru e somente ele foi responsável pelo lançamento dos dados no sistema do MEC.

Os termos técnicos contidos no PAR demonstraram o quanto formalizado e inacessível foi esse instrumento aos sujeitos responsáveis por sua realização prática. Isso se evidenciou mais acentuadamente na realidade do município de Caruaru, que não contou com apoio técnico da União e teve que sozinho tentar entender e atender ao que o MEC pretendia com aquela proposta. De semelhante modo, no município de Toritama também houve dificuldades relativas a essa questão, sendo que nesse caso o município conseguiu contornar essas dificuldades

com o auxílio de uma consultoria composta por técnicos do Ministério e da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE).

Vê-se claramente que o impasse acima descrito indica que houve nessa primeira edição do PAR, um distanciamento entre os que planejaram e criaram o PAR na instância central e os que foram responsabilizados por sua execução - os sujeitos da instância local. E mesmo que o grupo de técnicos tenha assessorado a rede de Toritama, os técnicos locais não tiveram muita clareza do que estavam elaborando, como aparece nos extratos de fala dos técnicos 2 e 4. Novamente foi perceptível a disparidade entre essas unidades da federação, o que confirma que a materialização do pacto colaborativo foi comprometida no processo aqui caracterizado, pelo menos na forma como o referenciamos nesta pesquisa.

Além disso, foi possível captar que em ambos os municípios, as respostas dadas ao instrumento, tanto no que diz respeito ao diagnóstico, quanto no que diz respeito à estruturação das ações com vistas à resolução das dificuldades levantadas, foram meticulosamente reguladas pelo poder central. Isso se deu através da predefinição das perguntas sobre a realidade educacional dos municípios por parte dos técnicos do MEC, bem como do conteúdo correspondente às dimensões, às áreas e às ações relacionadas, tais como estão estruturalmente escritas no documento.

Os sujeitos elaboradores do Plano apontam mais esse dado, que visualizamos nos seguintes trechos de fala:

O MEC já traz prontinho pra você enumerar, (...) se a gente colocar tal número pode ser que prejudique o município e se a gente colocar tal número pode ser que a gente minta, porque o MEC, o FNDE tem esses dados, então a gente tinha essa dificuldade, há anos atrás nós nunca fomos avaliados dessa forma, porque é uma forma de avaliação, o PAR foi uma forma de avaliação do município e nós tínhamos essa dificuldade e tivemos algumas dificuldades de dados, de dados concretos, porque a gente não tinha essa prática. (Entrevista 4)

Você tinha que indicar uma área de atuação e dentro daquela área de atuação quais as metas que você queria alcançar, só que as metas que a gente queria alcançar era escondida com várias áreas de atuação e eles não oportunizavam, na época, situações que você pudesse abraçar o alcance dessa meta sem que tivesse abraçando essas outras áreas. Então, eles pré-definiram algumas nomenclaturas, situações-problemas

que são comuns há vários anos dentro da educação e falaram:  
- Vamos nomear isso aqui. É como se eles estivessem ali jogado uma plataforma padrão de uma situação que não era vista a realidade, basicamente era isso. Porque eles queriam generalizar uma realidade que era impossível na época. Cada um município tinha uma realidade diferenciada (Entrevista 8).

A predeterminação dos elementos estruturantes do PAR ora discutida é uma clara demonstração de que o governo central, valendo-se de seu poder de regulação sobre as demais unidades da federação concentra as informações sobre a realidade educacional dessas localidades através do PAR, bem como as direcionou a elaborarem com base no que já trouxe definido.

Desta forma, o PAR possibilita que os municípios assumam seu lugar como “participantes diretos” no processo de elaboração e como responsáveis por sua materialização e administração, sem que tenham real autonomia para discutir sua realidade tal como ela é, nem poder para decidir sobre os recursos necessários para suprir suas reais carências. Nesse caso, a ideia de participação aqui está pautada apenas na execução das ações tais como são pensadas em nível central.

Além do elemento já discutido, vale destacar que no momento do diagnóstico e de elaboração desse instrumento, ambos os municípios se organizaram com a sua própria equipe técnica, fato mais perceptível no município de Caruaru, por ser um município de grande porte e ter uma estrutura relativamente organizada. Nessa direção, um fato que merece atenção foi a ausência de uma equipe técnica cedida pelo MEC no processo de levantamento da situação educacional e de elaboração do PAR neste último município. Isto ocorreu porque a União subentende que as municipalidades de grande porte estão devidamente preparadas para lidar com os programas e planos educacionais, e assim não necessitam de assistência técnica. Os seguintes trechos nos mostram este dado:

Veja, como nós demos início ao processo de elaboração no segundo, acho que no finalzinho do segundo semestre de 2007 e enviamos ao MEC, é, no período nós ficamos na Secretaria de Educação, como equipe até junho, início de junho de 2008, então nós não tínhamos recebido nenhuma orientação do MEC, nenhuma visita (Entrevista 5).

Eu não recebi consultora ou consultoria enviada pelo MEC na elaboração do PAR, a gente fez sem essa consultoria. Não sei

se era porque eu já vivia bem dentro do MEC não precisamos dessa consultoria (Entrevista 9).

A nossa questão, enquanto município, grande cidade, a gente se ferra pra receber a formação. Então toda formação quem oferece é o estado. Os municípios não recebem formação, nem informação, nem nada. Porque os programas hoje. Eu tô mentindo?! Eles são auto-explicativos, tudo é através do SIMEC, que é o sistema que alimenta todos estes programas e a gente fica ligando pra Brasília, Brasília não atende. Liga pra Recife, o povo do Estado que vai pra formação, não sabe informar... (Entrevista 11).

A falta de suporte técnico no início da implementação do PAR, no caso de Caruaru, nos incita a indagar até que ponto a assistência técnica prometida por este programa tem sido efetivada, tendo em vista que o fato de os programas e planos federais serem autoexplicativos, como nos informa o último sujeito, não garante que as municipalidades de grandes dimensões tenham capacidade suficiente (equipe técnica) para se apropriarem e saberem operacionalizar tais processos.

Além disso, como explica este sujeito, quando o município recorreu à instância responsável pelas orientações (pela distância em que se encontram e pela própria ineficiência do sistema de informação) enfrentaram grandes dificuldades de acesso. E mesmo recorrendo aos técnicos da instância estadual, que por lógica deveriam estar devidamente preparados para assistirem às municipalidades, não conseguiram a orientação devida.

Sendo assim, por não contarem com os técnicos provenientes do MEC, no curto período de levantamento da realidade da educação caruaruense, a própria secretaria, utilizando-se apenas de poucos dos seus técnicos internos, que na época eram responsáveis pelos diversos setores de trabalho, compuseram a equipe para o já mencionado levantamento e posterior elaboração do PAR. Dos 7 (sete) sujeitos entrevistados no município, 5 (cinco) apontam esse elemento. Como indicam alguns trechos das falas abaixo:

Quem participou do processo dentro da Secretaria. É, a responsável pela Educação Infantil, a responsável pelo Ensino Fundamental, a da Gestão de Rede, e eu, com Formação continuada, também o responsável pelo laboratório e a coordenadora de Rede, né? (Entrevista 6).

Na secretaria, foi relativamente fácil, relativamente fácil pra nós. Porque assim, a secretaria estava estruturada com cada superintendente ele tinha uma área de atuação, tinha o superintendente que ficava na escola, e aqueles que além de ir à escola visitar, ficavam na secretaria, como se gerenciasse ou fiscalizasse aqueles demais superintendentes. Outros, eu lembro a pessoa que dirigia a educação do Campo, tinha alguém da Educação Infantil, outro da EJA a da formação de professores, não me recordo bem assim a definição de cada pessoa. Mas aí na junção dessas pessoas e das necessidades que nós já tínhamos em relatórios, nós fomos montando o que era que nós poderíamos trabalhar. (...) Pra descobrir, acho que se nós não tivéssemos, a estrutura montada na secretaria. Acho que seria inviável, talvez nós não tivéssemos conseguido elaborar nesta situação. Temos uma rede muito grande, são muitas escolas, foi sofrido. (Entrevista 7).

(...) esse PAR foi elaborado na Secretaria de Educação e as pessoas que faziam parte da Secretaria de Educação não tinham conhecimento. Esse PAR foi feito por duas ou três pessoas. Pela secretária e por mais duas pessoas, entendeu? Não foi uma coisa coletiva. Não houve discussão na elaboração. (Entrevista 11).

Como já mencionamos nas linhas anteriores, além de não terem organizado seu próprio comitê, de não terem contado com auxílio técnico do Ministério e de concentrarem esse levantamento na equipe técnica da secretaria de educação, houve também uma busca por um padrão avaliativo externo, de natureza privada, ou melhor, uma parceria público-privada, contratada pela Rede há um determinado tempo que serviu de esteio e até mesmo de escape, de solução para uma resposta tão rápida que o município teve que dar concenrente à sua realidade educacional (nada mais que dois dias e meio). Esse foi um dado mencionado por quase todos os sujeitos entrevistados em Caruaru. Sobre isso, selecionamos os seguintes fragmentos:

Certo, veja, o diagnóstico nós fizemos não só a partir do PAR, nós trabalhávamos e tínhamos é... como um princípio de trabalho, a avaliação diagnóstica, né? Na época, nós tínhamos parceria com o Instituto Ayrton Senna, que é uma ONG e que dá assessoria a alguns municípios brasileiros, na época nós tínhamos e o Instituto ele tinha um trabalho de diagnóstico constante, através de avaliações externas e também de visitas, análises, de visitas dos técnicos da Secretaria de Educação às escolas. (Entrevista 5).

O diagnóstico, a gente, ele teve como subsídio o sistema avaliativo que a Secretaria já tinha, acompanhada pelo Instituto Ayrton Senna, foi o que subsidiou a gente na elaboração desse diagnóstico (Entrevista 6).

Então a gente tinha o diagnóstico. A gente tinha parceria com o Instituto Ayrton Senna que tem uma sistematização na gestão, diagnóstico, um **planejamento, avaliação, monitoramento e avaliação, então todo diagnóstico de nossa rede a gente tinha** e tinha on-line, então não só o professor avaliava o aluno, como se avaliava, o supervisor também avaliava o professor, o gestor dessa escola também entrava nessa avaliação. (Entrevista 11). (grifos nossos)

Os fragmentos demonstram que a base avaliativa que teve mais peso na realização do diagnóstico da educação em Caruaru consistiu em todo um aparato organizacional denominado Circuito Campeão e Gestão Nota 10, fornecido pelo Instituto Ayrton Senna<sup>7</sup>, cujos parâmetros orientam todo o processo de gestão, desde o diagnóstico até o próprio monitoramento da rede, o que fica claro na fala do último entrevistado. Este modelo de gestão já havia sido instaurado e sistematicamente operacionalizado nesta rede de ensino desde o ano de 2004. Isto significa que a sua contratação começou em um governo e já foi reafirmada duas vezes pelo governo que substituiu o anterior.

A rapidez em atender aos prazos exigidos pelo poder central na elaboração do diagnóstico e a falta de autonomia para pensar e sistematizar sua própria política educacional, no nosso entendimento, levou o município em foco a recorrer a esse dispositivo. Vale salientar que a rede de ensino aqui examinada já havia estabelecido seu próprio sistema de ensino e mesmo assim não possuía, pela experiência vivenciada no momento de advento do PAR, condições necessárias para se autoavaliar, precisando de contratação de um modelo avaliativo externo, que notadamente é norteado pelo modelo gerencial de gestão.

---

<sup>7</sup> O Instituto Ayrton Senna é uma Organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, fundada em 1994 com o objetivo de promover o desenvolvimento humano de crianças e jovens em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONGs. São aliados do Instituto Ayrton Senna: Brasil Telecom, Intel, Microsoft, Nívea, Oracle, Siemens, Suzane Celulose e Papel, Vale, Instituto Votorantin, Instituto Unibanco, Instituto Vivo, Instituto Coca-Cola o Brasil, Copersucar, Credicard, Grendene, dentre outros. O Instituto cria, implementa, avalia tecnologias sociais voltadas para a educação formal, educação complementar e educação e tecnologias. Os programas do Instituto Ayrton Senna apresentam-se como soluções educacionais em grande escala para ajudar a combater os principais problemas da educação pública do País e muitos deles são instituídos como políticas públicas em rede de ensino o país. (WERLE, 2011, p. 781).

De acordo com Castro (2007), este modelo tem como princípio norteador a busca por resultados com vistas à qualidade dos serviços públicos e está atrelado ao conceito de “accountability”, que significa essencialmente prestar contas do que foi executado.

Explicando melhor esse termo, que não possui tradução literal na nossa língua, envolve a ideia de que pessoas ou instituições que desempenham funções relevantes socialmente devem, com regularidade, dar conta do que andam fazendo, quanto gastam com as ações e o que vão fazer em seguida. Essa prestação de contas chega a ser tão importante quanto a realização da própria ação.

É nesta mesma esteira que também se situa o Compromisso Todos pela Educação, cuja tônica central é mobilizar e articular representantes da sociedade civil, tais como representantes da iniciativa privada, das organizações sociais, educadores e gestores da educação pública com o objetivo de proporcionar Educação Básica de qualidade a todos os brasileiros até o ano de 2022. Registre-se que o Compromisso surge através da mobilização de empresários influentes em nosso país.

E é este modelo avaliativo que se coadunava com o tipo de avaliação exigida no PAR, pelo que os técnicos de Caruaru não tiveram muita dificuldade para avaliar a realidade educacional do município. Sua dificuldade maior foi a efetivação do Plano propriamente dito.

Compreendemos que ainda que não tenha recebido ajuda técnica do MEC, o município de Caruaru não teria condições de realizar o diagnóstico por si mesmo, daí a sua dependência de terceiros, o que compromete o exercício do município como ente autônomo e conseqüentemente o seu lugar efetivo como membro da federação no que respeita ao regime colaborativo.

Entendemos, nesta direção, que para que o pacto colaborativo fosse concretizado, esta rede de ensino que se autorrefere como Sistema de Educação deveria ter condições de se autoavaliar e colocar-se por si mesma diante da esfera federal de poder quanto às suas prioridades educacionais e não limitar-se a um modelo empresarial de gestão. No limite, necessitaria de ajuda do ente central para sistematizar suas próprias necessidades.

Diferentemente, o município de Toritama não realizou sozinho o diagnóstico e a elaboração do PAR, mas o fez com o Comitê Local, com os técnicos de sua secretaria de ensino, com uma equipe técnica enviada pelo MEC, composta também

por técnicos da Secretaria Estadual de Pernambuco. Como podemos captar nos extratos de fala a seguir:

(...) neste dia a gente recebeu a visita de um técnico do MEC e dois ou três técnicos da Secretaria de Educação do Estado, esse grupo, né? esse pessoal que veio, os técnicos veio para o município e passou três dias conosco, onde a gente fez o diagnóstico da nossa realidade e começamos a elaborar, propriamente dito né?, o Plano de Ações Articuladas (Entrevista 1).

Veja, os gestores das escolas, também na comunidade foi feita pesquisa e não precisava se fazer muita pesquisa porque só pelo quadro da secretaria de educação a gente constatava justamente o que foi colocado no início. (...) Então, foi constatado através desse fato, através da própria secretaria, na escola e na comunidade foi diagnosticado, que a gente precisaria buscar os meios, teria que resolver e aí foi convidado o pessoal e nós nos reunimos com o pessoal que veio do MEC (Entrevista 2).

Embora o diagnóstico tenha contado com a presença e/ou participação de diferentes grupos e que a equipe local tenha sido organizada para exprimir as necessidades educacionais de seu contexto, a maioria dos sujeitos indica que o levantamento produzido foi, em grande medida, direcionada pela a equipe técnica que assessorou o município no processo, conforme podemos destacar no seguinte fragmento:

O processo de diagnóstico da realidade se deu a partir das provocações que os próprios consultores, como eram chamados, consultores, trouxeram pra gente, **eles tinham perguntas prévias** que eles já passavam e a gente ia refletindo sobre elas, **as perguntas partiam pelo caminho do que a gente conhecia dos programas do FNDE**, quais eram as ações que a gente estava desenvolvendo, o que era que a gente tinha de programa no município, o que a gente estava fazendo para enfrentar o analfabetismo, pra enfrentar a evasão, **as perguntas vinham conduzidas pelo MEC e a gente ia respondendo às questões que eles colocavam**, depois disso **eles nos apresentaram 28, eu acredito que eram 28 ações, que estavam dentro do PAR** eram, por exemplo, a alfabetização até os 8 anos de idade, a alfabetização de adultos, o combate a evasão e a repetência, a questão da gestão escolar, a forma de, de escolher os gestores

escolares, então, além do diagnóstico ele tinham 28 pontos, que eu acredito que são os 28 pontos mesmo que são do Compromisso Todos por Educação, eles refletiram conosco esses 28 pontos. (...) **então o processo foi assim, foi conduzido pelo MEC e pela a consultoria do governo do Estado** e a partir de perguntas previamente colocadas por eles e nós fomos respondendo a partir de nossa realidade (Entrevista1). (grifos nossos)

Destacamos neste trecho de fala elementos que apontam o MEC (enquanto instância representativa da União) como o grande condutor do diagnóstico. Elementos que elencamos a seguir:

Primeiramente, apresentou aos participantes locais perguntas previamente elaboradas, as quais foram postas diante de outros municípios, inclusive do município de Caruaru que embora não tenha recebido tal equipe, teve que se orientar pelas mesmas perguntas sistematizadas no texto do PAR. Ora cada município possui uma realidade específica, mas todos tiveram que se orientar por um único questionário. Em segundo lugar, o MEC detinha as informações condensadas da realidade do município num único sistema, as quais foram organizadas a partir da relação do município com os programas do FNDE. Em terceiro lugar, a consultoria questionou o município quanto ao que ele estava fazendo para enfrentar suas grandes dificuldades educacionais, ou seja evidencia-se a cobrança de responsabilização do ente municipal quanto aos seus deveres no provimento da educação básica local. Por último, explicitou, como balizadoras do diagnóstico, as 28 diretrizes contidas no Compromisso Todos pela Educação, o que representa um conjunto de fatores que a União toma de forma generalizável a toda e qualquer situação municipal.

Os indícios que observamos acima nos remete à discussão em torno do respeito que a União deve ter às especificidades das unidades federativas municipais. Em nossa compreensão, as interferências deste ente no diagnóstico da realidade educacional de ambos os municípios, seja através do documento, seja através da consultoria que enviou com este fim, revelam o quanto as suas respectivas peculiaridades foram desconsideradas.

Além disso, no que respeita à elaboração do PAR, apesar dos sujeitos sinalizarem a ajuda necessária da consultoria para esta construção, não omitem sua

extrema dependência nesta equipe, bem como a sua predominância nos direcionamentos do processo. A respeito desse dado os extratos de fala indicam:

Então veio a consultoria, trouxe pra cá o que estava proposto no plano de trabalhos dela e fizeram um trabalho de direcionamento bom, porque se não fosse assim, a gente não teria conseguido realizar, hoje refletindo sobre as práticas daquele tempo, a gente vê que elas influenciaram muito sobre a condução do nosso PAR. (Entrevista 3)

Veja, pra gente foi excelente. O pessoal veio pra cá muito, muito seguro. Nos ajudou bastante, tinha bastante experiência, porque nós não tínhamos. A gente sabia o problema, mas a gente não sabia como resolver, porque é o que eu digo, a gente não tinha nenhuma noção digo a gente, pelo menos a gente como sociedade, como a gente poderia fazer resolver pra que esse recurso fosse realmente destinado justamente a determinada coisa, então a gente ficava muito na dúvida, mas aí a questão do MEC, do pessoal que veio pra gente foi excelente, muito bom. (Entrevista 4)

Não se pode negar, a partir das falas acima, a importância da assistência técnica proporcionada pelo MEC a Toritama para construção do PAR. De acordo com a afirmação dos técnicos do município se não tivessem recebido essa ajuda, a produção do Plano teria sido inviável, dadas as frágeis condições organizativas da rede.

É interessante que aqui também façamos uma comparação entre a diferenciação quanto à ajuda que o MEC prestou aos municípios. O apoio da equipe técnica vinda do MEC a Toritama tornou o processo de elaboração do PAR nesse município mais preciso e de uma maior abrangência quanto à geração de ações e de subações, de forma que ao compararmos o PAR de Toritama, município de pequeno porte, ao PAR de Caruaru, município de grande porte, vamos perceber que o Plano foi bem mais amplo no primeiro do que no segundo, e isso deve-se à intervenção direta do MEC no chão do próprio município.

No quadro abaixo, pode-se visualizar a dimensão do PAR em cada uma das municipalidades:

**Quadro 7 - Quantidade de ações e subações do PAR nos municípios campo da pesquisa**

<b>Dimensão</b>	<b>Caruaru</b>	<b>Toritama</b>
1.Gestão Educacional	01 ação e 03 subações	04 ações e 17 subações
2.Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	03 ações e 15 subações	06 ações e 22 subações
3.Práticas Pedagógicas e Avaliação	02 ações e 03 subações	02 ações e 05 subações
4.Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	02 ações e 18 subações	05 ações e 35 subações

Formulação da Autora a partir de dados do SIMEC/MEC, 2012.

Como se vê pelo quadro, o número de ações e subações geradas pelo município de Toritama foi bem maior que o número das geradas em Caruaru, embora este último município seja bem maior. Isso em parte pode ser explicado pela presença do pessoal técnico do MEC que mesmo dirigindo o processo forneceu subsídio para que as necessidades mais graves do município fossem contempladas na sistematização do PAR. Sendo assim, neste município foi cumprido aquilo que tange ao apoio técnico oferecido pela União aos municípios; pelo menos é o que se constata nesses desdobramentos preliminares.

Porém, faz-se necessário que seja questionada a significativa dependência apresentada pelo município na consultoria, bem como a influência que exerceu nos encaminhamentos da produção do PAR, o que em nossa concepção comprometeu a autonomia municipal, visto que a municipalidade foi limitada quanto à análise aprofundada de sua situação educacional e, conseqüentemente, à expressão de seus próprios anseios e meios para melhorá-la.

Já no município de Caruaru não houve cooperação técnica da União, ou melhor, a presença de uma equipe técnica que o assessorasse nessa elaboração, o que resultou num PAR reduzido, que sequer abarcou as necessidades mais urgentes do município. Como nos informam os seguintes sujeitos que administram atualmente o PAR neste município:

Então no primeiro PAR, tem uma nota né? Que eles trabalham com uma nota, então no primeiro PAR, as notas do município de Caruaru foram altas, então a gente não foi beneficiada com absolutamente nada. Em que a gente foi beneficiada? Com a formação de professor, Escola Ativa, PROINFO, as formações, reformas? (...) Não, não teve! Não, não correspondia à realidade. aí veja, no dia que eu fiquei sabendo, veja foi assim,

esse PAR foi elaborado na Secretaria de Educação e as pessoas que faziam parte da Secretaria de Educação não tinham conhecimento. Então quando foi explicado, aí disseram e os municípios? Caruaru! Ah! Caruaru tá ótimo! Eu não sei se foi por vaidade ou por medo de se expor, porque assim, porque a experiência é muito nova, esse sistema é muito novo. (Entrevista 11)

Bem o primeiro PAR foi realizado por poucas pessoas da secretaria, não houve Comitê, não houve equipe técnica vinda do MEC, foi meio assim produzido em gabinete, então o PAR não tinha muitas ações de infraestrutura, e o município precisava muito dessas ações, já que isso não foi disponibilizado, então foi esse o problema, a gente não foi contemplado, como o PROINFO a gente não realizou. Logo porque o PAR, na outra gestão, foi o primeiro, o PAR era relativamente pequeno, então tinha poucas ações pra serem desenvolvidas. (Entrevista 10).

Como se percebe pelos trechos, a falta de assistência técnica do MEC nesses desdobramentos iniciais fez com que o município perdesse ações necessárias na dimensão infraestrutura, além de abrir margem para que a própria gestão local pudesse se utilizar de estratégia política para não expor a situação precária da rede de ensino, como vemos ao final da fala do primeiro entrevistado.

Após realizarmos a caracterização da adesão, do diagnóstico e da elaboração do PAR, pudemos constatar que a materialização do regime colaborativo, tal como o temos concebido nos referenciais teóricos dessa investigação, não predominou nesses momentos iniciais da implementação.

O que se percebeu em toda essa dinâmica é que o poder central se colocou de forma hierarquizada em relação aos municípios, impondo-lhes um plano em que nem ao menos tiveram a possibilidade de participar da criação, mas apenas de elaborá-lo a partir de um padrão predefinido e de assumir sua operacionalização em seu contexto educacional.

Dessa maneira, podemos afirmar que a posição do poder central em relação aos entes municipais se distanciou do que Abrucio (2010) concebe como condição indispensável para o bom andamento e equilíbrio das relações intergovernamentais numa federação, que é a coexistência de diferentes unidades autônomas dentro de uma única nação, que se relacionem entre si predominantemente com base em contratos ao invés de verticalizações de poderes.

Bem como do que Cury (2010) assevera sobre o federalismo político e cooperativo cujo objetivo é tornar compatíveis os poderes exercidos pela União e as demais unidades federadas subnacionais, baseados em vínculos de colaboração firmados entre os entes federados que assumem diversas competências através de atividades planejadas e articuladas entre si com vistas a um propósito comum.

## **CAPÍTULO 5 A AUTONOMIA DAS MUNICIPALIDADES FRENTE AO PODER CENTRAL E AS POSSIBILIDADES DE FORTALECIMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL LOCAL**

No capítulo anterior pudemos observar que a materialização do regime colaborativo nos momentos iniciais da implantação do PAR em Caruaru e Toritama esbarrou em vários entraves resultantes da forma tutelada com que a União se posicionou como membro federativo que detém tanto maior capacidade técnica quanto maior poder decisório sobre o financiamento educacional.

Embora as análises naquele capítulo nos tenham levado a inferir que os entes federativos municipais assumiram um lugar de subserviência no processo investigado, neste capítulo buscamos problematizar um pouco mais as práticas de cooperação pretendidas e estabelecidas pela União através do Plano. Sendo assim, neste capítulo colocaremos em relevo a discussão em torno da autonomia das municipalidades, já que de acordo com as determinações constitucionais e por direito de jurisdição esses entes federados tornaram-se ente autônomos desde 1988 (BARBOSA, 2006). Neste sentido, procuramos examinar as possibilidades e/ou dificuldades para o fortalecimento da autonomia na perspectiva colaborativa que permeia a implementação do PAR.

Desta feita, ao tratarmos sobre a autonomia municipal estaremos situando-a no contexto do federalismo, cuja organização pressupõe a interdependência entre os membros federados, bem como o respeito à autonomia destes. No que se refere ao campo educacional, o grande desafio posto ao federalismo do nosso País é equilibrar os dois princípios acima, tendo em vista que há grandes desigualdades nas condições de oferta do ensino básico entre as esferas subnacionais.

Tomando estas formulações como referência, buscamos reunir e analisar os fatores que facilitaram ou que dificultaram a colocação dos municípios diante do ente central no processo de implementação do PAR e quais as suas implicações no avanço do regime de colaboração dos entes em foco.

Iniciamos, então, por discutir os fatores que inibiram a autonomia dos municípios em relação à União.

## **5.1 Limites para a efetivação da autonomia municipal**

### **5.1.1 A inexistência ou a fragilidade dos sistemas municipais de educação**

No contexto do federalismo cooperativo, a cada esfera do poder são atribuídas determinadas responsabilidades com o objetivo de que seja garantido o direito à educação básica. Nesta direção tem-se defendido a institucionalização de sistemas de ensino como uma das condições indispensáveis para que a autonomia de cada ente federativo seja firmada, bem como para que se concretize o regime e colaboração entre a União e as demais unidades subnacionais (ANDRADE, 2011).

Ora, pressupõe-se que através da instituição do sistema próprio de educação o município seja por si só capaz de construir sua política educacional. Isto envolve necessariamente as dimensões do planejamento, da administração e da deliberação para atender a questões que lhes são peculiares, ou seja, é um importante meio para que a autonomia do poder local seja construída.

Isso não significa, porém, que seja totalmente independente das demais esferas federativas, mas que deveria conduzir os processos referentes à educação dentro do seu próprio território de uma forma autônoma, não somente no âmbito administrativo, mas também no âmbito financeiro e, por conseguinte, na produção e provimento de projetos e programas que julgue adequados para atender suas especificidades educacionais.

Nesta direção, a autonomia que vai sendo constituída guarda consonância com a capacidade que a esfera municipal vai adquirindo como membro federativo de colaborar efetivamente com a União e com o Estado para a consecução dos objetivos educacionais que estabelecessem em comum.

O texto do Guia de Orientações para o Regime de Colaboração em Pernambuco (2009, p. 23) resume importantes aspectos da LDBN/96 e da Constituição Estadual de Pernambuco de 1989 que preconizam a autonomia da instância local através da criação de seu próprio Sistema Municipal de Educação:

A constituição do Sistema Municipal de Ensino confere ao poder executivo local a capacidade de manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais de ensino podendo definir políticas públicas de educação, baixar normas, autorizar e credenciar estabelecimentos de ensino do seu âmbito de jurisdição: instituições de ensino mantidas pelo Poder Público municipal, e

creches e pré-escolas mantidas e administradas pela iniciativa privada, ou comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Como vemos no texto, por meio da instituição do SME o município é habilitado a protagonizar diversas ações, sobretudo a de definir políticas públicas de educação.

Os nossos municípios apresentam situações diferentes: Caruaru já instituiu seu sistema próprio, enquanto Toritama integra o sistema estadual de educação. No entanto, ambos apresentam dependência no ente federal central, o que pode ser constatado nas experiências que vivenciaram na implementação do PAR.

Quando indaguei um dos técnicos educacionais que participou da implementação do PAR entre 2007 e 2011, sobre sua percepção em torno da autonomia que o município de Toritama possui em relação à União, ele prontamente assevera:

(...) pra você ter uma ideia nós nem somos um sistema de educação ainda, mesmo a Constituição prevendo esta possibilidade, nós ainda formamos com o estado o Sistema Estadual de Ensino (...) Eu evoco para o meu município o direito à autonomia, ao mesmo tempo eu fico pensando que o meu município, não deve ser diferente do que a pesquisa mostra sobre 90% dos municípios. Temos notícias de que os municípios só detêm 10% do que gastam e o restante dependem do repasse do Estado e da União, então 10% do que eles gastam é fruto de sua receita própria, dos impostos que eles arrecadam, o restante vem de fora. Então, o complicado está aí, a gente não tem dinheiro como é que a gente vai ter essa autonomia já que a gente não manda no orçamento do Estado, a prova disso é que nós dependemos da União através do FUNDEB. (Entrevista 1).

Fica evidente que a inexistência de um sistema educacional é um dos fatores que dificultam a autonomia no município de Toritama. No entanto, como aponta o sujeito acima, a questão da falta de autonomia orçamentária é, em última análise, o fator fundamental que interfere naquele processo. Sendo assim, pelo fato de não ter receita própria suficiente para atender suas demandas, nem poder definir sua própria política educacional, o município fica à mercê dos ditames da União.

Daí o porquê de na realidade de Toritama o PAR ter sido extremamente necessário, pois viabilizou o acesso a recursos para solucionar problemas urgentes do seu contexto, alguns desses problemas se arrastavam há anos sem que o poder

municipal conseguisse resolver. Além disso, a vinculação do município ao PAR representou uma ajuda técnica significativa no que respeita ao planejamento municipal, ainda que nos moldes definidos e orientados pela a instância central de poder.

No contexto de Caruaru a dependência da União emerge como uma realidade também, e embora tenha instituído seu sistema educacional desde o ano de 2003, através da Lei 4.279, parece-nos que não concretizou plenamente a autonomia da rede para criar sua própria política educacional. Esclarecemos que não nos propomos nesta pesquisa a compreender o funcionamento do SME de Caruaru, mas ao mesmo tempo, a partir do evidenciado na experiência desse município na dinâmica de instalação do PAR, parece-nos que ele não funciona satisfatoriamente.

Um dos indícios que comprovam isso é o fato de que nenhum dos técnicos entrevistados na rede faz a relação entre o sistema educacional e a autonomia municipal ou entre o sistema municipal e o regime de colaboração.

Quando perguntamos sobre a própria elaboração do PAR, eles apenas remetem a uma forma de gestão que adotaram do Instituto Ayrton Senna, que serviu de esteio para o diagnóstico desse Plano e que direcionava quase que completamente o modo de gestão da rede. É o que fica claro na fala do técnico abaixo quando lhe pergunto sobre as dificuldades para a elaboração do PAR. Como podemos observar:

Na minha gestão a gente tinha parceria com o Instituto Ayrton Senna que tem uma sistematização na gestão, diagnóstico, um planejamento, avaliação, monitoramento e avaliação, então todo diagnóstico de nossa rede a gente tinha on-line (Entrevista 9).

Quando consultamos os outros 4 sujeitos que elaboraram o PAR, todos remeteram à utilização da gestão desse Instituto, como um organizador da rede de ensino de Caruaru, bem como apresentaram que tiveram bastante dificuldade para compreender e construir o Plano. Até mesmo a gestão atual não soube caminhar sozinha, necessitando de bastante auxílio do MEC e da Secretaria Estadual de Pernambuco, como já discutimos.

Em momento algum das entrevistas, os técnicos atuantes na rede trazem o Plano Municipal de Educação como uma referência em que se pauta a educação do

município. Faz sentido, então, que os técnicos atuais da secretaria indiquem que o PAR é tudo para o município e que hoje é ele quem direciona as ações no município:

O PAR é hoje quem direciona todas as ações do município. O PAR é primordial no município de Caruaru. Toda ação, que requeira assistência do Ministério, tanto financeira como técnica, ela só chega ao município através do PAR. Então, eu acho que o PAR é o documento mais importante que o município tem hoje. Por que tudo, tudo, tudo se não tiver no PAR, o município não recebe (Entrevista 11).

É um município muito grande, que cresce assustadoramente que todos os setores e tem problemas. Então pra gente avaliar esta questão é muito difícil, é um caso específico, o dinheiro nunca dá. As dificuldades na educação são muito grandes. A gente sempre fica esperando que o Governo Federal nos beneficie através de seus programas e projetos, porque os recursos próprios nunca dão para suprir a nossa educação, nem tão pouco nos permite criar nossos próprios planos. (Entrevista 10).

Os recursos próprios do município são poucos para subsidiar as ações da secretaria. Fato que é comum a uma grande parte dos municípios brasileiros, mas que gera discussões num município cuja economia está em ascensão.

Além disso, o Sistema foi estabelecido legalmente, mas o próprio secretário não é um ordenador de despesas, dependendo inteiramente das decisões tomadas pelo prefeito para o financiamento da rede. Como vemos nos fragmentos das falas abaixo:

Dos 189 municípios somente 08 secretários são ordenadores de despesas. Então todo repasse, FUNDEB, tudo viria direto para as secretarias. Caruaru está nessa situação, depende do repasse da prefeitura, os recursos federais vêm para a prefeitura e ela passa para a secretaria (Entrevista 11).

Os indícios reunidos acima demonstram que muito embora Caruaru tenha o sistema formalizado em lei, ele funciona de forma deficitária, sem planejar ou deliberar plenamente sobre a educação municipal. Registre-se que, para que um sistema de educação no nível local se efetive, não basta que seja criado para atender a uma regra formalística, mas demanda, sobretudo, a participação direta e efetiva da população local em instâncias decisórias, que num processo de

negociação e disputa vai definindo e avaliando os rumos da educação municipal, o que vai fortalecendo a autonomia do Poder Local (ANDRADE, 2011). Neste sentido, pode-se questionar até que ponto o SME de Caruaru se constitui numa instância que determina sua Política Educacional. Será que os diversos sujeitos sociais são envolvidos nesse processo?

Ao que nos parece, quer seja a falta de efetivação do sistema de ensino em Caruaru, quer seja a inexistência do sistema próprio em Toritama, inibe-se o avanço da autonomia desses entes diante da esfera federal, e conseqüentemente a efetivação do regime de colaboração, visto que estes ficam limitados quanto à capacidade de autodeterminarem os rumos de sua área educacional, dependendo em grande parte de programas e projetos de caráter supletivo e complementar advindos da esfera central de poder por estarem financiados, entre os quais situa-se o PAR.

Cabe-nos considerar, neste ponto, que as limitações para a autonomia das municipalidades em foco decorrem de dois fatores que coexistem. Por um lado, as características políticas, econômicas e culturais desses municípios que, como já trouxemos, são destacadamente ricos financeiramente, mas ao mesmo tempo marcados pela concentração de renda, o que vai rebater no modo como oferecem os serviços educacionais. Soma-se a esta questão a baixa capacidade de organização das redes e a forma centralizadora como conduzem a gestão educacional, o que podemos pressupor com mais acento na realidade de Caruaru. (ARRUDA, 2010; SANTOS; ARRUDA, 2008).

Por outro lado, há o constrangimento da própria responsabilidade posta pela “descentralização” no setor educacional, mais claramente expresso pela municipalização a partir da qual estas municipalidades são responsabilizadas por duas das etapas da educação básica, tendo que atender a um contingente enorme de estudantes (estes são os dois municípios que mais crescem no interior do Estado segundo o BDE, 2012) sem que tenham condições objetivas para atenderem tal demanda (OLIVEIRA, 2005).

Lembre-mos de que estamos estudando dois municípios situados em Pernambuco, no Nordeste Brasileiro, o que significa que sofrem as conseqüências da assimetria intra e inter-regional (ABRUCIO, 2010, ARRETICHE, 2004). Discutimos este fator, para problematizar um pouco as condições mais gerais das redes de ensino.

### 5.1.2 O desenho inflexível da política

Outro fator que dificultou o processo de fortalecimento dos municípios como entes relativamente autônomos na implementação do Plano foi a rigidez da regulamentação dessa política.

Esse achado também se fez presente no estudo realizado por Santana e Adrião (2012), que envolveu o estudo dos termos de cooperação do PAR em 17 (dezessete) municípios paulistas, e observou a padronização e inflexibilidade dessa política na medida em que o governo federal oferece assistência a todos os municípios a partir das mesmas ações, sem considerar o contexto específico de cada caso.

Com os municípios campo da nossa pesquisa ocorreu que se eles não dispusessem de condições para atender prontamente aos critérios estabelecidos nas resoluções do PAR, seriam impedidos de receber os recursos do FNDE para o atendimento de determinadas necessidades. Ambas as municipalidades enfrentaram esse entrave, como nos apontam os extratos das entrevistas abaixo:

Toritama ganhou várias quadras, mas vai ser construída uma. Porque uma das escolas foi premiada com uma quadra. Só que elas são, tem que ter a estrutura que vem de lá. Se vier com 20 metros não pode fazer com 19 e a escola só tem 14, não tem o espaço físico, então perdeu-se essa quadra (Entrevista 2).

E o terceiro ponto da resolução era que a gente tivesse terreno a 500 m da escola pra gente poder construir a quadra e isso a gente não tinha. Por quê? Porque nós somos o menor município em termos territoriais no Estado de Pernambuco. Não tem espaço ao seu redor para atender ao edital. Então diante dessa realidade local, nós ligamos para o MEC, explicando a situação de Toritama, ligamos para o FNDE, aí eles disseram que não poderiam mudar a resolução por conta de Toritama, porque Toritama não tinha terreno a 500 metros da escola, então é isso que eu acho que não é autonomia (Entrevista 1).

O município estava querendo construir uma escola, uma creche e uma quadra, porque o terreno era muito grande. **Mas o FNDE não disponibilizou com nosso projeto próprio, como nós queríamos.** Procuramos tentar o máximo para organizar o nosso projeto e ser aceito. Ele só disponibiliza com projeto dele, aí nós temos 12 salas, uma escola com 12 salas, entretanto o projeto do FNDE, ele diz que a escola deve ter 20 para receber uma quadra acoplada. Então a gente se adequou ao projeto do FNDE ao nosso terreno. Nele a escola já vem pronta (Entrevista 10) (grifos nossos).

As falas evidenciam a dificuldade que os municípios tiveram para conseguir ações voltadas para a infraestrutura escolar, como se evidenciou que os municípios não possuíam espaço físico para atenderem aos critérios pré-estabelecidos pelo FNDE. O sujeito 1 quando apresenta este fato refere-se à perda de três quadras esportivas pelo fato de o município de Toritama não ter espaço urbano para essas construções. Neste caso, mesmo explicando ao MEC que dispunha de um terreno a 1.000 metros e se comprometendo com a condução dos estudantes até este local, foram-lhe negados os recursos para esta construção sob a justificativa de que a resolução quanto a esta ação não poderia sofrer alteração em função da limitação espacial do município. O sujeito 2 também afirma que pelo fato de uma escola ter apenas 14 metros disponíveis perdeu a construção de uma quadra.

No caso de Caruaru, o sujeito 10, uma das técnicas responsáveis pela administração atual do PAR, também indica que o projeto próprio de construção que o município elaborou e que ansiou (o que transparece na expressão “como nós queríamos”) foi rejeitado e teve que ceder e se adequar ao projeto do FNDE e ainda estava em processo de avaliação no período da pesquisa em campo. Segundo este sujeito, o município não foi atendido com um projeto de escola que queria por ter apenas 12 salas, enquanto o edital determinava que fossem 20. Predominou o projeto de construção de uma escola maior com quadra, mas se perdeu a creche, o que segundo esta técnica não correspondia às demandas educacionais daquela comunidade, situada na área rural.

Aqui cabe uma ressalva, o município de Toritama é o menor do estado de Pernambuco em termos territoriais, até mesmo seu espaço rural é restrito. Além disso, constitui-se numa localidade bastante industrializada, que por força da especulação imobiliária, do setor industrial e da doação de terras por políticos anteriores a seus correligionários, não dispõe de áreas verdes nem de dominalidade

sobre alguns espaços municipais para a construção de equipamentos públicos entre os quais as escolas estão inseridas.

As últimas instituições de ensino foram construídas há mais de duas décadas, afirma o técnico 2: “As últimas escolas construídas, em 82, 83 foi o ano em que foram construídas escolas aqui em Toritama”. Toda a área ao redor foi ocupada por lojas, fábricas e casas, inclusive as duas creches que o município conseguiu através do PAR tiveram que ser edificadas em bairros recém-formados. É importante que notemos que tal situação é resultado de uma cultura de protecionismo político e de acordos do poder público com os empresários locais, mas que não justifica que as demandas educacionais não sejam atendidas pelo MEC dentro do que é possível ainda de ser ofertado como colaboração própria do município, nesse caso os poucos espaços que ainda lhe restam.

Cabe-nos uma indagação: se os municípios apresentam essas limitações, mas também possuem espaços para algumas construções, por que o Governo Federal não flexibiliza os critérios do PAR para atender a essas necessidades?

As resoluções que orientam o PAR apresentaram inflexibilidade não somente no que concerne a alterações em função das condições de espaço físico que os municípios dispunham para construções. A mesma rigidez também permeou a escolha e execução de outras ações.

Oito dos onze sujeitos entrevistados em ambas as redes entendem que a autonomia municipal foi tolhida pelo PAR quando regulamentou e previamente determinou o modo como estas ações tiveram que ser selecionadas e posteriormente executadas durante a implementação do Plano, conforme nos mostram os extratos das falas abaixo:

(...) então que autonomia é essa que eu não tenho recursos pra que eu possa criar um programa de combate à distorção idade-série, eu tenho a opção de escolher o programa X ou o programa Y que foi referendado ou criado pelo MEC para atender a essa necessidade. É realmente, eu havia esquecido de falar não se tem autonomia, sei lá eu só tenho que escolher uma coisa ou outra pra resolver aquele problema X ou Y que já foi identificado a nível do país, então realmente a autonomia fica complicada, já que a autonomia nesse sentido seria algo bem maior do que escolher isso ou aquilo para aplicar diante daquele problema (Entrevista 1).

Olhe, nessa questão é como eu coloquei, na questão da autonomia nós não temos totalmente, tudo o que o MEC manda pra gente, que o governo federal manda, mesmo através do PAR, já tá amarrado. Então se está amarrado a gente tem que obedecer, se não obedecemos de forma nenhuma nós vamos ser contemplados e olhe que tem que está do jeitinho que eles colocam. Se é transporte escolar, nós colocamos lá se precisamos do transporte escolar, e colocamos e temos que escolher o padrão de transporte que o MEC coloca ali, de acordo com a nossa realidade é claro, mas é tudo padronizado, então nessa questão aqui, temos uma autonomia, sim, mas ainda falta, né? Eles dão autonomia pra que a gente escolha, mas também não deixando de correr daqueles padrões que eles colocam, então a autonomia não é total. Então os problemas do município têm que se adequar ao MEC (Entrevista 8)

Como se percebe, os municípios por não disponibilizarem de recursos suficientes para atender às necessidades que lhes são próprias, ficam à mercê do que é possível conseguir através do Plano. Essa incapacidade de autofinanciamento também os impossibilita de terem projetos educacionais próprios, criados e geridos pelos sujeitos que integram essas municipalidades.

O entrevistado 1 exprime sua percepção de que pelo fato de seu município (Toritama) não possuir recursos suficientes é impedido de criar um projeto próprio para atender a demanda de estudantes com distorção idade-série, restando-lhe fazer a escolha por um dos dois programas inclusos no PAR. Caso não faça tal opção, esse problema não poderá receber o apoio do FNDE. Mais uma vez é evidente que tal ação do poder central através dos regulamentos do PAR denota uma supressão da autonomia municipal.

Um dos programas a que o entrevistado 1 se refere procede do Instituto Ayrton Senna<sup>8</sup>, que como já se sabe é uma ONG que desde 1994 tem parceria com

---

<sup>8</sup> Instituto Ayrton Senna. É uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994, cuja meta principal é trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidade e ONGs” A parceria tinha como objetivo inicial corrigir o fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental, mas, no decorrer do processo, ampliou sua atuação para a gestão escolar e de sistema, inclusive com um cadastro próprio das informações relativas à educação, o Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações (SIASI). As empresas repassam dinheiro para o Instituto Ayrton Senna e deixam de pagar impostos para repassar o dinheiro para o IAS. Está naturalizada a ideia de que não é mais possível a universalização de direitos sociais e também que o parâmetro de qualidade está no mercado. (PERONI, 2010, pp.223-224).

o Governo Brasileiro para atuar nas dificuldades da aprendizagem das crianças e da gestão das redes de ensino. Outro programa é o Alfa e Beto<sup>9</sup>, que é vendido ao governo por um instituto que se intitula sem fins lucrativos.

Desta forma, com a deliberação do FNDE colocando tais programas como única alternativa para a correção da distorção idade-série nos municípios, o governo brasileiro legitima a parceria público-privado na oferta ensino fundamental. Embora este não seja o nosso objeto de estudo, reconhecemos a necessidade de que se discuta de forma mais ampla a opção do MEC por tais programas.

Já na fala seguinte, o entrevistado 4 mostra que para a aquisição do transporte escolar, o município tem que aceitá-lo de forma padronizada, segundo os critérios predeterminados no PAR. Esse sujeito ressalta que embora tenha sido concedida ao município a oportunidade de escolha dos ônibus, a necessidade por este equipamento tem que se adequar ao que o MEC previamente define. Assim, assevera que a autonomia municipal é parcialmente contemplada nessa aquisição.

Toda essa rigidez presente nos regulamentos do PAR constitui-se numa forte evidência de que o ente municipal sofreu restrições para se colocar paritariamente diante do poder central, e que essa ação colaborativa apresentou-se perpassada pela concentração de decisão nas mãos da União. Obviamente restringindo a autonomia desses entes, que mesmo tentando dialogar e negociar formas colaborativas com o ente central, como no caso das restrições sobre os espaços para construções de prédios ou quadras esportivas, não conseguiram obter êxito, sendo-lhes negada assistência que contemplasse suas especificidades estruturais, bem como suas expectativas e anseios.

Nesta perspectiva, compreendemos que esse posicionamento rigoroso por parte da União não se alinha à formulação da política pública numa federação que

---

<sup>9</sup> O Instituto Alfa e Beto - IAB é uma organização não governamental, sem fins econômicos, criado em novembro de 2006. Seu objetivo é disseminar e promover políticas e práticas de educação baseadas em evidências. Promover a efetiva alfabetização das crianças, por ser este o PROBLEMA NÚMERO UM da educação no Brasil. Essa prioridade decorre da constatação de que TODOS os demais esforços em educação estão condenados ao fracasso até que se resolva definitivamente essa questão básica. Consistente com sua missão, o IAB propõe políticas e práticas de alfabetização baseadas em evidências. Por essa razão, o Programa Alfa e Beto de Alfabetização constitui o carro-chefe das ações do IAB. **Aquisição dos produtos do IAB:** Os preços dos conjuntos referem-se a vendas para Secretarias de Educação. Os preços mencionados referem-se a um conjunto com materiais para uma turma de 25 alunos, com exceção da pré-escola, onde os conjuntos são para turmas com 20 alunos, além dos materiais para professores e para a classe. Inclui, ainda, a capacitação presencial de até dois coordenadores. A capacitação normalmente é realizada nos meses de novembro a fevereiro, em locais designados pelo IAB. (Disponível em: [www.alfaebeto.org.br](http://www.alfaebeto.org.br)).

se ancore nos princípios da autonomia e do regime de colaboração. O que nos leva a questionar como ser possível a um estado federado, de dimensões continentais como o Brasil, colocar em ação uma política inflexível?

Entendemos que, ainda que o discurso dos Governos Lula e Dilma se proponha conferir um maior respeito às especificidades das unidades subnacionais, destacadamente dos municípios (AZEVEDO, 2010), tal rigidez contrapõe este anunciado, visto que os entes federativos investigados não conseguiram se colocar de modo autônomo nas definições das diretrizes que regulam o PAR. Ou seja, há centralização do poder decisório no interior dessa política educacional.

Compreendemos que neste aspecto a capacidade do Poder Local de propor ações que se harmonizem com as peculiaridades e especificidades da realidade educacional de seu município, sofreu constrangimentos pela inflexibilidade da política aqui estudada. De forma que não foi possível aos municípios resistirem à uniformização dos procedimentos propostos pelo PAR. Sendo assim, a posição dos municípios como entes federativos autônomos nas ações de colaboração estabelecidas no PAR ficou comprometida.

Tal situação diverge do anunciado pelo PDE e os respectivos documentos que norteiam o PAR que tomam o regime colaborativo como um princípio “inexorável” à implementação dessa ação. Ou, diferente disso, as ações de implementação do PAR, marcadas pela inflexibilidade e pela uniformidade, dão ao regime de colaboração novos sentidos, que se aproximam de uma gestão centralizadora.

### **5.1.3 A participação deficitária ou a não participação da sociedade civil e de profissionais da educação**

Uma das ações indispensáveis ao fortalecimento da autonomia do poder local é a participação efetiva dos segmentos sociais juntamente com o governo local em instâncias de poder decisório, isto é, em órgãos cogestores da educação local. Tal movimento pressupõe debate, disputa e definição conjunta da política educacional. Esta participação, numa perspectiva democrática, deve abarcar todo o processo de uma política pública, desde sua formulação até a sua avaliação (CASTRO, 2007).

Conforme os documentos que orientam o PAR, um dos critérios indispensáveis para sua elaboração e, portanto, para o levantamento da realidade

educacional local, é a formação de um Comitê Local, que deve ser composto por representatividade do poder público, dos profissionais da educação e dos variados segmentos da sociedade civil.

A existência desse comitê visa à construção de um espaço participativo, no qual os variados grupos de cada localidade, principalmente a sociedade civil organizada, se inteirem e atuem direta e efetivamente na dinâmica de levantamento das necessidades da educação local, na elaboração e no acompanhamento do Plano.

Quanto a este critério exigido pelo MEC, pudemos constatar que os municípios se posicionaram diferentemente. Toritama organizou este comitê, como podemos captar nos trechos das falas dos 4 (quatro) sujeitos entrevistados neste município:

Foi, foi muito bom e assim, é foi muito trabalhoso, né? Porque era muita coisa, né? Mas foi tranquilo, o prefeito esteve na hora da assinatura, os participantes que estavam no primeiro dia voltaram no segundo com tranquilidade, o pessoal da comunidade, no caso representantes da indústria que estiveram conosco, o pessoal do Poder Legislativo, o judiciário também esteve conosco. Então houve uma participação de vários segmentos da sociedade (Entrevista 2)

Primeiro nós instituímos o Comitê Local, que começava pela Secretária, a própria secretária da educação e depois fomos enumerando técnicos da secretaria, gestores de escola, conselho tutelar estava presente, tinha a rádio comunitária estava presente, então lembro de alguns segmentos que eles estavam presentes também no local onde nós estávamos trabalhando para realizar o PAR (Entrevista 4).

Os textos nos indicam que o município teve condições de num tempo reduzido reunir representantes de diversos segmentos, inclusive possibilitando que o governo local (prefeito, técnicos, secretário de educação) pudesse estar presente com outras representações sociais, quando da elaboração do PAR. Esclarecemos que no limite dessa pesquisa não tivemos como estudar a participação efetiva dos sujeitos que compuseram o Comitê do Compromisso.

No entanto, retomando um pouco do que pontuamos no capítulo anterior, podemos inferir que essa participação se deu de forma deficitária. Fato que apontamos a partir da exiguidade dos prazos determinados pelo MEC, o que certamente dificultou reuniões anteriores com estes sujeitos para esclarecimento da proposta do Plano, como também a equipe técnica local não teve condições de se

apropriar adequadamente do conteúdo do instrumento. Desta feita, a condução do processo de formulação do PAR se concentrou nos agentes da equipe técnica que o governo federal enviou ao município.

Além desse entrave, o entrevistado 1 também aponta a fragilidade da composição desse comitê:

(...) a indicação dos professores, dos professores urbanos, rurais, de gestores urbanos e rurais, elas não vêm de uma indicação da categoria, mas ela vem de uma indicação das pessoas que são consenso, que são do grupo, que fazem parte da... do projeto do grupo que está à frente da gestão e são pessoas que geralmente não tencionam o processo, são pessoas que estão ali para conduzir o processo de forma tranquila e infelizmente é uma falha. (Entrevista 1).

Como transparece na fala desse sujeito, o comitê de Toritama foi formado a partir de indicação dos participantes pelo Poder Público. Ocorre que além da centralização manifesta pelo MEC através do envio do seu pessoal, em nível local, ao que parece, o governo local (poder público e técnicos da secretaria local) também predominou na composição do comitê.

Por outro lado, o município de Caruaru não organizou esse órgão gestor, o que constrangeu ainda mais o avanço da autonomia do Poder Local, como indicam as falas:

É... nesses dias a Secretaria de Educação teve uma preparação também rápida para dar respostas bem práticas, né?. Então veja, é... eu não estou lembrada, da participação de um comitê local, né? (Entrevista 5)

Não teve comitê, foi feito em gabinete. Ele foi feito sem um comitê, esse comitê não existia. É tanto que quando assumimos, a equipe local teve que organizar o comitê, mas não existia ainda. (Entrevista 10)

É evidente nas falas acima que não houve o envolvimento amplo da comunidade local através de suas diversas representações. A maioria dos sujeitos afirma não ter havido comitê. Como também o processo foi conduzido por um

pequeno número de técnicos locais, fato atribuído ao pouco tempo que dispuseram para a realização desse trabalho.

Acentuamos que o achado acima não é particular de nossa pesquisa. Fonseca e Albuquerque (2012) ao analisarem o PAR em 28 municípios brasileiros identificaram que em algumas redes de ensino não houve o envolvimento da comunidade escolar.

No caso de Caruaru, a secretária afirmou que em função da brevidade do tempo, o PAR foi elaborado apenas pelos técnicos da Secretaria Municipal, sem contar com os sujeitos dos demais segmentos sociais. Além disso, constata-se na fala do entrevistado 10 que a equipe técnica da secretaria de Caruaru no período de 2007 a 2011 administrou o PAR sem instituir o comitê, fato que comprometeu também o seu monitoramento numa perspectiva de participação social.

Em ambos os municípios, com mais acento no de Caruaru, podemos inferir que no processo analisado houve necessidade de que o *poder local* se fortalecesse no sentido de se exprimir, enquanto sociedade civil organizada, participando num exercício de democratização, e que através do comitê pudesse protagonizar a elaboração e o posterior acompanhamento do PAR, transcendendo os interesses de governos locais, visando uma ação estatal para além do poder local, condição indispensável ao avanço de sua autonomia, bem como para compartilhar essa política dentro do pacto colaborativo de forma recíproca com o governo federal, como nos ensina Andrade (2011).

Cabe-nos acentuar que como o PAR foi elaborado de forma centralizada pelo governo federal, constituiu-se num grande entrave para a autonomia municipal, visto que como ente relativamente autônomo o município não pode se colocar horizontalmente na definição das ações colaborativas propostas no Plano. Este seu lugar de subserviência vai ser reafirmado no âmbito local, na medida em que não esteve devidamente organizado como poder local para participar ao menos da elaboração e do acompanhamento efetivo do Plano em nível local.

## **5.2 Possibilidades para o avanço da autonomia municipal**

Durante nossa pesquisa, também foi possível identificar fatores que, contraditoriamente, contribuíram para o avanço da autonomia local no município.

Nessa seção sinalizamos o que encontramos como expressões dessas possibilidades.

Um dos destaques que nossos resultados apontam diz respeito à aproximação da União com os municípios. Foi possível apreender que a implementação do PAR possibilitou essa aproximação entre os entes federados através do MEC e do FNDE. Ao perguntarmos a um dos técnicos que atuou na gestão da rede de Caruaru, quando da primeira edição do Plano, se o mesmo contribuiu para esta aproximação ele nos respondeu:

Sim, principalmente os municípios menores, principalmente o município que não tem uma facilidade, pelo tamanho, pela própria renda, pela a própria dificuldade do secretário de tá viajando, participando no Ministério, em Brasília. (Entrevista 9)

Na ocasião da adesão ao PAR, este mesmo sujeito afirmou:

Ele decidiu (o município) porque ele era muito articulado com o Sistema Federal, a gente também era ligado à UNDIME, ao próprio MEC, eu fazia parte de uma Câmara Temática no MEC que encontrava-se duas vezes a cada dois meses pra discutir Educação Básica Nacional. Eu fazia parte. Então lá a discussão era uma articulação maior, então quando o município era bem representado, não só na UNDIME, mas também no MEC, qualquer ação que viesse do Ministério da Educação a gente *tava* sempre na ponta lá, na vanguarda. Então a gente aderiu a todos os programas que nos favorecessem, que nos mostrassem caminhos melhores.

Como os trechos de fala revelam, havia uma diferenciação entre a proximidade do Governo Federal com os municípios que dependiam de seus fatores estruturais e da representatividade dos seus gestores em organizações políticas de educação. Nestes casos, os municípios menores e/ou pobres dificilmente ocupavam esses cargos, tampouco tinham condições financeiras para irem à Brasília, o que resultava num distanciamento da esfera central. Era isso o que ocorria no município de Toritama.

Como foi sinalizado pelo sujeito acima, o município de Caruaru, antes mesmo que o PAR fosse lançado nacionalmente, já tinha representatividade na UNDIME e na Câmara Temática do MEC, o que facilitava de alguma forma seu acesso aos

programas educacionais propostos pela União. Porém, essa aproximação de modo algum garantiu que o município pudesse desenvolver sozinho um plano daquela dimensão.

Em consonância com os dados já discutidos no primeiro capítulo, constatamos que os elaboradores do PAR necessitavam da vinda direta da consultoria para o município, mesmo que alguns dos gestores de sua secretaria de educação estivessem mais próximos das propostas daquele ministério.

Já na realidade de Toritama a aproximação entre as instâncias podia ser considerada mínima antes da existência do PAR. Assim sendo, o apoio técnico enviado pelo MEC, mesmo nos termos que já discutimos no capítulo anterior, muito significou no sentido de que pela primeira vez a esfera federal se fez presente no município para atuar junto a seu setor educacional, conforme apresentam os fragmentos a seguir:

Nós passamos muito tempo sem ter aqui presença de ninguém do MEC, sem ter apoio nenhum. Então eu considerei como positiva, e também foi a primeira vez que o município recebeu o apoio técnico tão falado do Ministério da Educação. Até então, nós nunca tínhamos recebido ninguém do Ministério da Educação, do FNDE, para nos dizer como a gente poderia fazer um trabalho, como a gente poderia fazer um projeto (Entrevista 1).

Olhe, de suma importância, até mesmo porque sem eles nós não teríamos feito. Por quê? Porque nós não tínhamos o saber do PAR na época, nós não tínhamos o conhecimento dele. Então, nós ouvíamos falar, quando a gente acha no FNDE, pela internet, tem lá, mas não tão bem detalhado quanto eles. E eles tinham exatamente a ferramenta que faltava pra gente, que era o suporte técnico do momento. Nós poderíamos ter o teórico, qualquer professor poderia pegar ali, abrir a internet e ler, mas eles trouxeram pra gente o técnico, certo? Então, pra gente foi de suma importância, porque eles estavam ali todo momento com a gente (Entrevista 4).

Fica evidente nas falas acima que através do PAR o município recebeu de forma presencial e inédita o apoio de que tanto necessitava e esperava do Ministério no que respeita às orientações para operacionalizar os planos e projetos disponíveis

em seu sistema. Até então, a instância federal se mantinha distante de Toritama, disponibilizando esses instrumentos de forma autoexplicativa por meio da internet. Dessa forma, a rede, com seus respectivos técnicos, apresentava dificuldades para compreender por si só seu detalhamento e elaboração, o que resultava em prejuízos na aquisição de recursos. A partir das instruções recebidas da consultoria, o município passou a ter suporte para sistematizar de modo adequado tais ferramentas, como nos indicam os sujeitos abaixo:

Até então, nós sofriamos muito porque nós sabemos que até o PAR, os municípios recebiam as transferências que eram constitucionais, mas as transferências que eram voluntárias, a gente dependia de projetos de trabalho, de convênios, e a gente fazia os projetos de trabalho, mandava para o governo federal, esses projetos de trabalho voltavam com pendência, a gente respondia devolvia, e eles voltavam com mais pendência do que da primeira vez. E a gente nunca conseguia elaborar, até porque a gente não tinha informação de como elaborar um projeto de trabalho. Sabia sim: que a gente tinha dificuldade, que a gente tinha problema, e que a gente tinha que buscar soluções, porque o orçamento municipal não dava conta das ações que a gente precisava desenvolver (Entrevista1).

Veja, pra gente foi excelente. O pessoal veio pra cá muito, muito seguro. Nos ajudou bastante, tinha bastante experiência, porque nós não tínhamos. A gente sabia o problema, mas a gente não sabia como resolver. Porque é o que eu digo, a gente não tinha nenhuma noção. Digo a gente, pelo menos a gente como sociedade, como a gente poderia fazer para resolver pra que esse recurso fosse realmente destinado justamente a determinada coisa, então a gente ficava muito na dúvida, mas aí a questão do MEC, do pessoal que veio pra gente foi excelente, muito bom (Entrevista 3).

A aproximação do MEC, através de sua consultoria no processo de elaboração do PAR representou, em certa medida, a possibilidade de fortalecimento da equipe técnica local no que concerne à aprendizagem da operacionalização de programas federais necessários para o acesso às transferências voluntárias disponibilizadas pela União. Vale ressaltar que antes dessa proximidade o município perdia tais recursos, como nos informou o primeiro sujeito. Este dado também foi constatado por Santana e Adrião (2012); Fonseca e Albuquerque (2012). O estudo desses últimos pesquisadores revelou que no estado do Espírito Santo, muitos

municípios passaram a estreitar relações entre o MEC e as Secretarias de Educação, proporcionando estímulo e segurança para que executassem planos e programas federais através do PAR.

Ainda que essa possibilidade represente uma ação reduzida para a constituição da autonomia municipal, a ela nos referimos como um aspecto interessante que, numa certa medida, contribui para que a rede não se mantenha tão passiva diante do que é oferecido pelo governo federal enquanto instância central de poder.

Além dessa ajuda à equipe interna na elaboração dos projetos como vimos em Toritama, num sentido mais amplo, a implementação do PAR possibilitou que os municípios pudessem pleitear diretamente os recursos com a esfera federal, sem necessitar de intermediários. É o que transparece nos trechos de fala dos entrevistados de ambas as redes e ensino:

Então o PAR faz com que a gente esteja ligado diretamente ao MEC. Agora, o fator político parece que foi amenizado. Antes tinha que ter um projeto e tinha que ter um político que fosse lá brigar por ele. E agora através do PAR não, a gente consegue elaborar as situações no município e a gente consegue ter o retorno. O que eu vejo é o seguinte é que através do PAR o município tem conseguido acessar de uma forma democrática os recursos da União, porque como eu coloquei, houve dias em que foi preciso um deputado, um vereador para que eu conseguisse uma creche, uma quadra, um ônibus para o município. (Entrevista 1).

Todas as instâncias, municipais, estaduais e federal, eles têm o mesmo direito. Porque antigamente era assim, chegava um deputado lá, chegava um senador e conseguia as coisas pra cidade ele, aí um prefeito que não tiver esse acesso ficava sem nada. (Entrevista10).

Não existe mais aquela preocupação de está assinando convênio, de você correr atrás, tá entendendo? Como existia antigamente, porque antigamente, o município, se ele não tivesse pessoas habilitadas, inteiradas que tivesse um bom entrosamento, não conseguia não. Um entrosamento político, não conseguia nada. E hoje é disponibilizado no sistema. Não precisa mais de mediador, de padrinho e outra coisa, a coisa pública. O PAR no município a partir do momento que o município finaliza, fica disponível no site do MEC, qualquer pessoa pode ter acesso. Se você tem acesso, você pode cobrar, entendeu? (Entrevista 11).

Esses sujeitos apontam em suas falas que através do PAR, ambos os municípios puderam acessar diretamente aos recursos da União, sem que esse processo fosse mediado por um político local. Porque como se vê, antes do Plano era preciso que os municípios primeiramente tivessem um projeto que atendesse aos requisitos exigidos pelo MEC, também que houvesse um deputado ou um prefeito que tivesse uma articulação, um entrosamento com a esfera federal. Além disso, era preciso que fosse firmado convênio para que os municípios conseguissem apoio financeiro para suas ações na educação.

Tal situação não é particular aos municípios foco do nosso estudo, já que outras pesquisas já haviam apontado esse dado como as de Nascimento e Santos (2013); Silva e Santos (2010), que estudaram o PAR na Região Metropolitana do Recife. Tais pesquisas revelaram que em municípios pequenos como Itamaracá e Itapissuma<sup>10</sup>, por exemplo, esta questão é bastante ressaltada.

Com o advento do PAR, esse sistema de apadrinhamento ancorado em acordos políticos perdeu a força, em certa medida, visto que o Governo Federal disponibilizou (mesmo que de forma regulada, como temos discutido ao longo da pesquisa) aos estados e municípios acesso igual aos recursos e condensou neste Plano único os programas e projetos como meio para a sua obtenção.

Por este viés específico, entendemos que foi possível que a relativa autonomia municipal fosse favorecida, visto que os próprios municípios passaram a agir de forma direta frente à União a fim de conseguir recursos para além dos que compunham seus próprios orçamentos. Isso nos leva a considerar que a realidade é marcada pela contradição (CURY, 2005) e que as percepções dos sujeitos entrevistados e outros dados levantados vão imprimindo diferentes sentidos ao processo de implementação dessa política.

Ainda assim, acentuemos que esta autonomia tenha ocorrido deficitariamente, dadas as condições assimétricas entre os entes federativos em foco, visto que o ente federal predomina no que respeita ao poder decisório sobre o uso dos recursos e no modo de gerar e gerir a política educacional em estudo.

---

<sup>10</sup> Itamaracá e Itapissuma são municípios do litoral norte de Pernambuco, compõem a Região Metropolitana do Recife, e são considerados os menores e com menos recursos dessa Região.

### **5.3 A implementação do PAR e as possíveis contribuições para o fortalecimento da gestão educacional local**

Depois de analisarmos os fatores que possibilitaram ou que entravaram a autonomia dos municípios diante do poder central no processo de implementação do PAR, passamos a identificar as possíveis contribuições dessa implementação no que respeita ao fortalecimento da gestão local da educação. Buscamos assim extrair as percepções e indícios pertinentes dos técnicos dos dois municípios e dos sujeitos que administram e monitoram o PAR no âmbito do estado (que também compõem a atual equipe e assessoramento aos municípios pernambucanos).

Vale ressaltar que os indícios que aqui reunimos serão apresentados como possibilidades, já que não tivemos como realizar um levantamento mais aprofundado das mudanças provocadas na gestão educacional com a implementação do PAR no período de 2007 a 2011. Em função disso, elegemos alguns elementos que futuramente poderão ser consolidados na gestão das redes focalizadas.

Em primeiro lugar, identificamos que o PAR, como um importante instrumento de planejamento da educação, possibilitou que a gestão educacional local aprendesse paulatinamente a planejar, desenvolver e acompanhar suas ações, mesmo que esse aprendizado tenha se dado através da cartilha que o orienta.

Aqui cabe uma ressalva: concordamos com os autores Adrião e Garcia (2008) que concebem em suas análises o PAR como um indutor do planejamento municipal e como meio de condicionar às municipalidades ao cumprimento de metas para a obtenção de recursos. Entendemos então que este Plano é um instrumento estratégico do poder central para a excussão de metas inerentes ao Compromisso Todos por Educação, portanto alinhado à lógica de mercado. Não obstante esse constrangimento, o PAR forneceu às equipes técnicas de ambos os municípios subsídio para que começassem a sistematizar, ou sistematizar de forma mais elaborada, seu trabalho, como nos indicam os trechos de fala a seguir:

O município não tinha o costume de acompanhar, de trabalhar a coisa de uma forma organizada, sistemática, com divisão de tarefas, com metas a cumprir, depois com a cobrança de resultados. O município trabalhava de uma forma muito aleatória, e a forma como a secretaria trabalhava de uma forma aleatória, reproduzia-se nas escolas. (...) Nós não tínhamos essa cultura nesse município de elaborar seus projetos, de

elaborar os planos e fazer planejamento, então o PAR fez com que a gente se reeducasse e adotasse até essa nova forma de trabalhar. Então o PAR fez com que a gente percebesse muitas ações que a gente verificasse muitas ações que a gente precisava adotar como: dividir as ações na Secretaria de Educação, informatizar a gestão, acompanhar as escolas, elaborar as documentações básicas das escolas. (Entrevista 1).

A chegada do PAR nos fez elaborar... como é que eu posso dizer? Elaborar e pensar novas estratégias sobre a escolha de gestores, particularmente da gestão da escola, dotar a secretaria de educação de meios, de recursos para que ela pudesse assumir esses novos papéis de organizadora, de animadora dessa gestão que se esperava e que estava presente nos documentos do e no PAR. (Entrevista 10).

É a oportunidade para que o município reflita e elabore o seu plano dentro de uma realidade que será acompanhada. Obrigatoriamente ele requer um maior número de pessoas. É tanto que é instituída uma equipe local responsável por todas as ações. (Entrevista 14).

A partir dos extratos de fala acima, pudemos inferir que o PAR possibilitou o aprendizado dos técnicos educacionais locais no que respeita à organização das redes de ensino. Como nos informam os sujeitos, essa operacionalização lhes proporcionou reflexão sobre o trabalho, planejamento e formação de quadros técnicos para realização das tarefas, que são elementos importantes na dimensão da gestão. É importante observar que o PAR despertou a necessidade de sistematização da gestão nas secretarias, instâncias mais amplas, e, por conseguinte, nas próprias instituições escolares.

Parece-nos que o caráter *multidimensional* com que o PAR se apresenta contribuiu com esta formação, na medida em que esses profissionais foram levados a pensar a educação municipal em seus diversos aspectos, bem como a se organizarem para a realização das diversas tarefas que estes demandam. O quadro abaixo nos permite visualizar que cabe às secretarias desenvolverem um número considerável de subações, em todas as dimensões do Plano:

**Quadro 8 - Número de subações do PAR e formas de execução**

Dimensão	Subações do PAR de Caruaru	Subações do Par de Toritama
----------	----------------------------	-----------------------------

<b>1.Gestão Educacional</b>	03 subações: 01 executada pelo município, 02 executadas pela a assistência técnica do MEC	17 subações: 06 executadas pelo município e 11 pela assistência técnica do MEC
<b>2.Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar</b>	15 subações: 03 executadas pelo município e 12 executadas pela assistência técnica do MEC.	22 subações: 07 executadas pelo município e 15 pela assistência técnica do MEC.
<b>3.Práticas Pedagógicas e Avaliação</b>	03 subações: 02 executadas pelo município e 01 executada pela assistência técnica do MEC.	05 subações: 04 executadas pelo município e 01 pela assistência técnica do MEC.
<b>4.Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos</b>	18 subações: 06 executadas pelo município, 02 de assistência financeira do MEC e 10 de assistência técnica do MEC.	35 subações: 23 executadas pelo município e 12 executadas pela assistência técnica do MEC.

Formulação da Autora a partir de dados do SIMEC/MEC, 2012.

Como se pode observar, em cada uma das dimensões as equipes técnicas precisaram se organizar para executar atividades e estas, de acordo com os documentos analisados, são em sua grande maioria direcionadas ao planejamento de ações.

Assim sendo, entendemos que a partir do processo de implementação do PAR na realidade estudada foi possível que as equipes técnicas fossem instrumentalizadas para melhor sistematizar sua atuação, o que possivelmente redundará em formação de quadros técnicos bem elaborados e, portanto, no fortalecimento da gestão nas redes, caso não haja descontinuidade dessas equipes nas secretarias.

Em segundo lugar, percebemos que a implementação do PAR tende a alargar o reconhecimento de algumas mudanças na educação do município, tanto por parte dos administradores do Plano, como por parte da comunidade escolar. Mesmo que não tenhamos realizado a coleta de dados junto a esses últimos, a maioria das falas dos técnicos entrevistados aponta-nos esse achado. Conforme podemos visualizar nos fragmentos a seguir:

Eu vejo hoje como a melhor coisa que poderia ter acontecido e a tendência é melhorar. O PAR é uma política mesmo, um programa que não sai mais nunca. Mesmo quem não queira, mesmo quem não faz uma gestão legal se sente obrigado porque a comunidade olha ao seu redor. Porque todo mundo

sabe, os municípios vizinhos, que são colados dizem: - Ah, fulano tá fazendo assim! - A escola de Sicrano é assim! Então, há um certo reconhecimento da própria comunidade de que as coisas estão acontecendo na escola, de que a melhoria está chegando aos poucos. (Entrevista 14)

A escola do campo mudou em muitas coisas, na estrutura, recursos pedagógicos, hoje o professor está capacitado, hoje o professor que tinha só o Magistério, tem outra formação para o campo que ele faz. Porque os alunos do campo, existia uma diferença pro aluno da cidade. E hoje ele é tratado como igual, como igual graças ao PAR. Não existe diferença de uma escola do campo para uma escola da cidade. Acabou aquela coisinha é, é, atrasada, porque através dele a gente tem conseguido muito recurso pedagógico, computadores, houve ampliação de espaço, inclusive está acontecendo a reforma, a escola está em reforma, vamos ampliar banheiros, salas. (...) **E até a receptividade deles ao que a gente hoje oferece.** Então os pais, a comunidade, a gente vê as mudanças. (Entrevista 3) (grifo nosso).

Como se evidencia nos fragmentos acima, os próprios sujeitos que implementaram o Plano e os que compõem à comunidade escolar, veem o Plano como positivo, já que tem contribuído para trazer algum tipo de melhoria para a educação dos municípios. No caso da primeira fala, o entrevistado, que é um dos sujeitos que assessoram os municípios em estudo, diz que as comunidades têm visto os efeitos do PAR em outros municípios, e isso os tem despertado a exigirem que as equipes técnicas locais ajam para o efetivarem. Já o segundo sujeito, que é gestor de escola no campo, afirma que a própria comunidade campesina está observando as mudanças.

O quadro a seguir mostra-nos outros benefícios apontados pelos sujeitos da pesquisa que foram e estão sendo vistos pela comunidade escolar e geral:

**Quadro 9 - Benefícios advindos do PAR para a política educacional local**

Município de Caruaru	Município de Toritama
Formação continuada de professores do Ensino	Formação inicial e continuada de professores,

Fundamental	quase a totalidade da rede.
Instituição de conselhos escolares e formação dos conselheiros em toda a rede	Informatização da gestão
Formação de pessoal de serviço e apoio escolar	Formação continuada de técnicos e de gestores escolares e da secretaria
Elaboração do Projeto Pedagógico em toda rede	Instituição de grêmios escolares
Transporte escolar	Instituição dos conselhos escolares e formação dos conselheiros
Construção de creches, construção e reforma de escolas na cidade e no campo	Instituição de novas escolas
Salas Multifuncionais	Ampliação em 35% no número de matrículas (educação infantil e ensino fundamental)
Material didático e equipamentos para a escola da cidade e do campo	Programas de correção de fluxo
	Construção de creches e de quadra poliesportiva
	Transporte escolar
	Reforma de escolas na cidade e no campo
	Material pedagógico e equipamentos para as escolas da cidade e do campo
	Laboratórios de informática e de ciências.

Fonte: Formulação da autora.

Tais benefícios podem desembocar numa progressiva legitimação social dessa política que está sendo viabilizada em termos de provimento, predominantemente pelo Governo Federal, mas que está sendo operacionalizada pelas próprias secretarias de educação, bem como pelas equipes escolares. Neste sentido, é possível que a gestão educacional local também seja fortalecida na medida em que os sujeitos a que se destinam as ações vão associando-as ao trabalho das equipes locais. Aqui também pontuamos que no limite de nossa pesquisa não objetivamos estudar os resultados das ações desenvolvidas através do PAR e seu reatamento na gestão educacional local, mas consideramos que mudanças estão ocorrendo neste aspecto.

Em terceiro lugar, outra possibilidade que emerge da implementação do PAR na realidade estudada é a alteração na concepção dos sujeitos no que se refere à educação como algo pertencente a determinado partido político, para a concepção de que a educação pertence ao município, à coletividade local. A maioria dos sujeitos que ainda estão à frente da administração do PAR em ambos os municípios exprimem essa preocupação, conforme sinalizam os trechos a seguir:

Como eu falei na entrevista, o PAR é uma ferramenta de gestão, é uma ferramenta de gestão e ele não foi feito pensando no governo, ele pensa no Estado. É uma política Pública de Estado, porque a maioria das políticas públicas que são defendidas, são de governos. O governo saiu, elas desaparecem. (Entrevista 9).

É com relação à gestão educacional o PAR fez com que a gente observasse a nossa gestão. A gestão pública, e especificamente a gestão educacional não era vista como algo profissional, como algo que deve ser realizado com responsabilidade para o município, com compromisso. Era vista como uma coisa que quem estaria à frente da gestão da escola ou da secretaria de educação, era alguém que estivesse ligado às questões políticas. Eu acho que até fruto dessa política firmada no clientelismo, onde as coisas eram feitas pela barganha, pela troca de favores (Entrevista 1).

A partir do exposto, entendemos que a implementação do PAR, em certa medida, está modificando a percepção de alguns gestores com relação ao trato com a educação, no sentido de que a partir dele começaram a refletir que a educação municipal não deve ser refém dos interesses particulares de grupos partidários que governam os municípios, mas que é de natureza pública, e nessa perspectiva deve ser planejada e gerida.

Mesmo que esses indícios não signifiquem que as gestões locais vão se desvencilhar tão facilmente do partidarismo que é impresso à condução da educação em suas localidades, compreendemos ser possível alguma alteração neste sentido, visto que boa parte dos sujeitos que estão lidando diretamente com o Plano, estão pensando contrariamente a tal prática, podendo ampliar seus questionamentos e assumir novas posturas, e se autofortalecer nesse processo.

Ao que nos parece, essa mudança de concepção se afina com a natureza *plurianual*, isto é, o PAR é pensado para longo prazo, ultrapassando a ideia de algo pertencente a um governo específico, o que se afirma como política pública de estado.

Diante do exposto, há de se destacar que fatores como a descontinuidade dos quadros técnicos nas secretarias e escolas, a baixa capacidade organizativa dos técnicos, e o autoritarismo e centralização presentes nas formas de gestão da região

podem interferir no fortalecimento da gestão educacional local independentemente da existência e das obrigações com o PAR.

Sobre a necessidade de permanência dos quadros técnicos nas secretarias como condição para que a gestão se fortaleça, queremos destacar que em Caruaru o grupo que assumiu em 2008 permanece nesta segunda edição. E quanto a Toritama, mesmo que uma nova liderança política tenha assumido o governo municipal neste mesmo ano, o município possui um quadro técnico muito reduzido e quase todos permanecem atuando na secretaria. Desta forma, consideramos possível que tais gestões sejam fortalecidas em certa medida, através da implementação deste Plano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo problematizar o regime de colaboração, analisando os limites e as possibilidades para a sua concretude através do modo como os municípios de Caruaru e de Toritama implementaram o Plano de Ações Articuladas, no período de 2007 a 2011.

Tomando como base os estudos de Arretche (2002), Abrucio (2010), Cury (2010), Almeida (2005) e Araújo (2010), dentre outros que tematizam a relação entre a atual dinâmica federativa nacional e o seu reflexo sobre o desenho do regime colaborativo, especialmente na política educacional, partimos do pressuposto de que a implementação desse Plano não efetivou de forma plena esta colaboração. Sendo este Plano muito mais um instrumento de subserviência dos municípios ao governo central do que uma expressão daquele princípio.

Há de se destacar que o discurso do Governo Lula, com continuidade no Governo Dilma, propõe uma reorganização nas relações intergovernamentais através de um novo tipo de pacto colaborativo, assentado no respeito às especificidades e autonomia de cada ente federado. Deste modo, utiliza-se do PAR como estratégia para efetivação do regime de colaboração no âmbito da educação básica. Diante disso, conjugamos esforços para apreendermos os sentidos com que se revestiu a ação colaborativa na forma com que esta política foi instalada e implementada nos *lócus* das municipalidades campo da nossa pesquisa.

Considerando, como bem nos disse Werle (2010), que:

Assim, embora a Constituição Federal de 1988 esteja em vigência há mais de vinte anos, o debate acerca do regime de colaboração está inconcluso, é intenso e controverso e algumas análises indicam uma retração da descentralização, embora a própria Constituição tenha reconhecido o município como ente capaz de organizar a educação local e valorizado sua interlocução na federação.

Com efeito, embora tal regime tenha sido prescrito na Constituição/88 e na LDBN/96, os estudos revelam que sua materialização ainda é deficitária na realidade nacional. Isso decorre principalmente das reformas político-econômicas que sobrevieram a nosso país, trazendo em seu bojo arranjos federativos que reordenaram a distribuição de responsabilidades aos entes federativos, desconsiderando a assimetria entre as diversas esferas administrativas no que

concerne à capacidade de arrecadação tributária e ao seu rebatimento no que respeita ao provimento da educação básica. Como se sabe, o município, esfera mais frágil de poder, acabou por sentir mais este efeito, visto que teve de assumir duas das três etapas desse nível da escolaridade.

Nesta esteira, estudos em torno da descentralização das políticas educacionais, apontam que a materialização do pacto colaborativo tem esbarrado no dirigismo e no centralismo com que a União se porta diante dos demais membros da federação, no modo como tende a conduzir as políticas públicas nacionais. O PAR, como uma das mais recentes ações da União no âmbito da gestão educacional, não foge a esta tendência.

Foi possível constatar no decorrer da pesquisa que a ação colaborativa expressa nessa política, foi marcada predominantemente pela subordinação das municipalidades à esfera central de poder, o que não significa que a colaboração não tenha ocorrido, mas que se revestiu de uma tônica de imposição por parte da esfera central de poder. Conforme sintetizamos nas linhas abaixo:

Em primeiro lugar, entendemos que o governo federal se impôs às municipalidades quando do processo de adesão ao Plano, na medida em que concentrou e condensou informações sobre a realidade educacional local, e sem discuti-las anteriormente com tais instâncias federativas, tomou como base um índice atrelado a avaliações em larga escala (IDEB) que, embora seja uma forma mais ampliada de se aferir a educação nacional, não garante o conhecimento das especificidades educacionais.

Em segundo lugar, tomou os resultados deste índice para convocar as municipalidades a aderirem ao Plano e a operacionalizá-lo sem que tenham partilhado diretamente de sua criação. Em terceiro lugar, os municípios tiveram que aderir ao Plano como único meio para obter recursos da União para além dos que já são constitucionalmente definidos, isto é, aderiram por necessidade de recursos, para atender às fragilidades estruturais de suas redes de ensino. Desta maneira, houve uma sobreposição do ente central às municipalidades em foco visto que elas não tiveram como discutir e definir numa relação recíproca tal política com a União.

Semelhantemente, a condução do processo de diagnóstico e de elaboração do PAR seguiu este contorno, o que pode ser evidenciado na ação condutora do MEC tanto no que respeita à identificação das necessidades da educação das redes investigadas, quanto na seleção das ações para solucioná-las, na medida em que

apresentou parâmetros preestabelecidos para tais procedimentos, quer por meio da estrutura do próprio documento a ser elaborado, quer por ação da equipe técnica que enviou aos municípios (exemplificada aqui pelo município de Toritama).

Além disso, a esfera federal estipulou um tempo exíguo para a elaboração do Plano, o que impossibilitou as municipalidades de organizarem meios para uma participação mais ampliada da sociedade civil, bem como dificultou a elaboração de um diagnóstico mais consistente de sua realidade. Os termos presentes na documentação do PAR foram de difícil compreensão para os técnicos locais, o que favoreceu o dirigismo por parte dos técnicos do MEC enviados a Toritama, ao passo que Caruaru não dispondo da ajuda técnica teve que recorrer a uma avaliação de cunho gerencial que se coadunava com as exigências do diagnóstico proposto, e posteriormente teve que recorrer à ajuda da Secretaria de Educação do estado.

A ajuda técnica oferecida pelo MEC chegou apenas a um dos municípios, o que resultou numa forma diferenciada de elaborarem o Plano. O município de Caruaru o fez de forma reduzida, sem contemplar necessidades urgentes de sua rede. Enquanto o de Toritama o fez de forma ampliada sendo contemplado com muitas ações pela União. Neste sentido pontuamos que um tipo de colaboração prometida através do PAR foi realizado. Mas é preciso que atentemos para o nível de dependência das municipalidades nos agentes da esfera federal, o que demonstra o caráter centralizador do processo pela União.

Diante do exposto pudemos identificar que o tipo de federalismo que predominou na adesão e desdobramento preliminares do Plano se aproxima do federalismo centralizado, discutido por Almeida (2005), visto que a autonomia vivenciada pelas municipalidades nesse processo apresentou-se relativa, na medida em que quase foram transformadas em executoras administrativas do governo nacional. Ao invés dessa autonomia ter sido ampla e substantiva, isto é determinante de decisões relacionadas a tal política e com a capacidade de autofinanciamento.

Assim sendo, podemos classificar com base em Martins (2002), Ghanem (2010) e Arretche (2002), o PAR, dentre as políticas federais revestida pela lógica mercadológica da responsabilização, na medida em que o governo apregoa através do mesmo a descentralização, principalmente no que compete ao planejamento e a gestão, transferindo responsabilidades às esferas subnacionais (municípios), ao

passo que não houve uma definição compatível das fontes de financiamento, logo porque o sistema tributário nacional centraliza os recursos.

Na busca de entender os sentidos de que se reveste o regime de colaboração nessa política, também foi interessante discutir a questão do fortalecimento da autonomia local frente a essa política. Nesse caso, encontramos fatores que limitaram e outros que fortaleceram a autonomia local, refletindo as contradições inerentes a uma ação política.

No que respeita aos limites postos ao avanço da autonomia do poder local e, por conseguinte, a sua condição como ente que se coloca de forma horizontalizada frente à União nas decisões sobre as políticas para o seu campo educacional, identificamos os seguintes fatores:

a) A inexistência ou fragilidade do sistema municipal de educação.

Enquanto Toritama integra o Sistema do Estado, Caruaru já instituiu seu sistema, mas funcionando de forma deficitária, tendo em vista o fato de não dispor de um planejamento próprio para o seu campo educacional, nem de secretário de educação ordenador de despesas. Ambas as redes de ensino dependem dos repasses financeiros do executivo municipal, ao passo que também ficam à mercê, em grande medida, dos programas e projetos advindos da União. Neste sentido são tolhidos de protagonizarem sua política educacional, o que se constitui numa supressão de sua autonomia no que se refere às relações colaborativas. Este é um fator que emergiu das próprias condições organizativas dos municípios.

b) A inflexibilidade da regulamentação da política. O centralismo da União também se acentuou por meio da rigidez das resoluções que orientaram o PAR. Os municípios perderam ações de infraestrutura por não possuírem espaços que atendessem aos padrões, como também não puderam escolher os que julgassem melhor para o atendimento de algumas de suas necessidades. Desta maneira, suas especificidades foram desconsideradas, como também sua condição como entes autônomos.

c) A participação deficitária ou a não participação da sociedade civil e de profissionais da educação. Neste ponto, os municípios também divergiram. Caruaru não organizou o Comitê do Compromisso para acompanhar a implementação do PAR, e esse processo se concentrou em poucos técnicos da secretaria de educação durante os quatro anos de implementação. Ao contrário de Toritama, que instituiu o

Comitê, mas ao que nos parece, ele foi indicado pelo Poder Público, o que comprometeu a efetiva participação social.

No tocante aos aspectos mencionados acima, pudemos averiguar que a autonomia municipal de ambas as redes sofreu também constrangimentos advindos da falta da capacidade organizacional das redes propriamente ditas. Se por um lado houve uma gama de imposições do governo federal através do PAR, por outro lado, estruturalmente nem Caruaru nem Toritama estavam devidamente aparelhadas para tomar um lugar decisório em relação aos rumos de sua própria política educacional, o que fortalece ainda mais a extrema dependência dessas municipalidades nas propostas prontas do governo central.

No caso específico dos municípios investigados, tal enfraquecimento da autonomia local se observa pela ausência de instituição ou efetivação dos sistemas municipais de educação e da não participação ou participação deficitária dos órgãos cogestores da educação nos trâmites que respeitaram o Plano. Assim a sociedade civil não participou direta e efetivamente desse processo, num movimento de democratização genuíno. Podemos afirmar com base em Andrade (2011) que a ausência dos dois fatores acima mencionados impede o exercício da autonomia local, já que o poder local encontra-se limitado ao governo local ao invés de envolver para além deste uma ação estatal através das municipalidades.

Quanto às possibilidades de fortalecimento da gestão educacional local, identificamos a aproximação do MEC e do FNDE das municipalidades. Essas não carecem mais de um político local para intermediar a aprovação de projetos educacionais, visto que os municípios passaram a ter acesso direto aos programas, projetos e recursos do Governo Federal. O PAR também possibilitou que as redes aprendessem a planejar, a sistematizar projetos federais e a acompanhar seu desenvolvimento. Além de favorecer a formação de quadros técnicos, na medida em que operacionalizam o Plano, é possível que alterem a concepção de educação como algo pertencente a determinado grupo político para algo que é público, como já sinalizam alguns sujeitos.

Pontuamos também que o caráter *multidimensional* do Plano oferece possibilidades para que a gestão educacional local aprenda a lidar com uma perspectiva ampla de organização de suas redes, visto que o PAR traz ações e subações a serem operacionalizadas em quatro importantes macrocampos da gestão sistêmica (Gestão educacional, Formação de professores, de profissionais de

serviços e apoio escolar, Práticas pedagógicas e avaliação, Infraestrutura e recursos pedagógicos).

Também possui o caráter *plurianual*, que visa sua não intermitência, isto é, sua duração como política pública para além de governos, o que não significa que será possível que se firme dessa forma, porque em muito dependerá do modo como os sucessivos governos que vão assumindo as municipalidades vão lidando com a gestão desta política. Tal questão, assim como a que aludimos no parágrafo anterior, deve ser foco de estudos futuros, e podem ser analisados do ponto de vista de uma avaliação de impacto.

Além disso, não podemos deixar de considerar que o PAR, que de um certo modo, representa um avanço nas relações colaborativas entre os municípios e a União, se levarmos em conta que no federalismo nacional, a esfera central de poder assume a responsabilidade de executar ações supletivas. Assim sendo, este Plano não significou apenas uma imposição aos municípios, mas também a vinculação dos recursos, visto que os municípios possuíam menos recursos. Houve, nesse processo distribuição de recursos, o que demonstra o caráter contraditório dessa política social.

Em suma, compreendemos que embora o processo de implementação do PAR tenha sido positivo para os municípios, porquanto prestou cooperação técnica e financeira, possibilitando alguma melhoria em sua área educacional, o regime colaborativo não foi materializado de forma plena como anunciam os documentos do PDE e do PAR. Isso porque não foi possibilitado às municipalidades participação efetiva e autônoma nos processos de formulação do PAR, sendo-lhe relegado muito mais o papel de administradores e executores dessa política.

Ou seja, podemos inferir então que as ações do poder central para implementação do PAR nos municípios pesquisados caracterizam-se muito mais por “ações de indução pela União” do que de ações colaborativas entre os entes federados. Tal desenho indutivo está vinculado ao desenho que os estados nacionais vêm adotando na contemporaneidade: o papel de regulador das políticas sociais. Nesse sentido, resta-nos avançar nas pesquisas e buscar desnudar o sentido político que tais ações encerram.

Diante disso, destacamos a importância de que as municipalidades requeiram o seu lugar de participantes diretas da formulação das políticas concernentes ao seu setor educacional, posicionando-se, questionando e

tensionando esse processo. De forma que contribuam, enquanto entes subnacionais, para um novo desenho do regime colaborativo, no qual não deve existir a verticalização de poderes. Mas, que seja marcado pela coordenação conjunta e partilhada de decisões e ações de forma a garantir que cada qual assuma suas responsabilidades no que compete à promoção de serviços públicos de qualidade a todos e a todas, entre os quais a educação é fundamental (ABRUCIO, 2010).

Por fim, entendemos de forma mais ampla, que a concretude do regime de colaboração no que respeita às políticas públicas educacionais depende de fatores estruturais que precisam ser alterados, como uma reforma tributária que garanta maior autonomia financeira aos municípios; a redistribuição das responsabilidades dos entes federativos sobre a oferta educacional de acordo com sua capacidade técnica e recursal, e a implementação de um Sistema Nacional de Educação forte, integrado e gestor de seus próprios rumos, dentre outros.

## REFERÊNCIAS

ABICALIU, C.; CARDOSO, NETO, O.F. Federalismo Cooperativo e Educação Brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

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 e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, T; GARCIA, T. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. **Revista Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v.38, n.135, set/dez de 2008, pp. 779 a 796.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Sociologia Política**. Curitiba, n.24, p.29-40.

ANDRADE, E. F. **Sistemas Municipais de Educação**: impactos na gestão educacional local. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação/UFPE. Recife: UFPE, 2011.

ANDRÉ, Marli Eliza Daimazo Afonso de. **Etnografia e Prática Escolar**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas da organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP: v.31, n. 112, jul /set, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais. **Revista Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.45, n. 3, 2002, pp.431 a 458.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo Perspectivas**. São Paulo: v.18, n.2, abr/jun, 2004.

ARRUDA, C. A. **Gestão Democrática da Educação no Agreste de Pernambuco**: Perfis de Gestores/as da Rede Municipal de Educação de Caruaru. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Acadêmico do Agreste/UFPE, 2010.

AZEVEDO, J. M. L. **A Educação como Política Pública**. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Políticas de Descentralização da Educação, Municipalização do Ensino Fundamental e Desigualdades Educacionais.** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2001b (texto para discussão no grupo de pesquisa).

\_\_\_\_\_. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal, **Revista Educação & Sociedade**, n. 80 Campinas: CEDES, 2002.

\_\_\_\_\_. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 211-230, mai/ago, 2009.

AZEVEDO, J. M. L.; SANTOS, A.L. F. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012.

AZEVEDO, J. M. L.; SANTOS, A.L. F. **Políticas de Educação, Municípios e o Regime de Colaboração com a União.** Projeto de Pesquisa. Núcleo de Pesquisa em Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 2010.

BAUER, M. W.; AARTS, B. A Constituição do Corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martins; GASKELL, George. (editores). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BARBOSA, L. S. **As relações intergovernamentais entre Estado e municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino de Pernambuco.** Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação/UFPE. Recife, UFPE, 2006.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUZA, L. C. de. **Metodologia de Avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL, 2007/ (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.424**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: INEP, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto 6.094, de 24/4/2007:** dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Brasília,

2007e. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/>Ato2007-2007/ Decreto/D6094>. Acesso em: 8 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD / FNDE, nº 47, 20/6/2007** (retificada em 29/ 6 / 2007), que 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 de projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos Pela Educação, no exercício de 2007, Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.FNDE.gov.br>> Acesso em 8 de mar, 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE, nº 29, 20/6/2007** (retificada em 29/6/2007): estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em:< <http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio (et. al.) (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CARNEIRO, E. Regime de Colaboração sem subordinação ou hierarquia. **Cadernos de Educação Municipal**, n. 2. Brasília: UNDIME, 2002.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CORDEIRO, S.C. **Regime de colaboração**: relações intergovernamentais na gestão da educação em Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação/UFPE. Recife, UFPE, 2012.

CUNHA, C. G. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

CURY, C. S. J. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1995.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

FERREIRA, R. A. **A Pesquisa Científica nas Ciências Sociais: caracterização e procedimentos**. Recife: Universitária da UFPE, 1998.

FRANÇA, E. Regime de Colaboração sem subordinação sem hierarquia. **Revista Educação Municipal**, n. 5. Brasília: UNDIME, 2002.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o acaso das classes populares no interior da Scola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.28, n. 100 – Especial, pp. 965-987, out, 2007.

FONSECA, M.; ALBUQUERQUE, S.V. O PAR como indutor do planejamento municipal. **Revista Série-Estudos**. Campo Grande, MS, n.34, jul/dez e 2012, pp. 61-74.

GHANEM, E. Participação e Regime de Colaboração entre Unidades Federadas na e Educação Brasileira. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e Educação: manual do usuário. IN: GENTILI, P. e SILVA, T. T. **Escola S. A.** Brasília, DF: CNTE, 1996.

GOMES, A. M. Políticas Públicas, Discurso e Educação. IN: GOMES, A. M. (Org). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

GOMES, A. M.; SANTOS, A. L. F.; MELO, D. B. L. Escola de Gestores: política de formação em gestão escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 263-281, mai/ago, 2009.

LIRA, S. M. de. **Muito Além das Feiras da Sulanca: a produção de confecção do Agreste/PE**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

LOBO. T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos e Pesquisa**. São Paulo: n.74, ago,1990. pp. 5-10.

LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

LUCE, M. B; SARI, M. T. O Regime de Colaboração na Educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

MAFASSIOLI, A.S.; MARCHAND, P.S. Plano de Ações Articuladas: Competências dos Entes Federados na sua Implementação. IN: **Anais do XXV Simpósio Brasileiro, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, Jubileu de Ouro da ANPAE (1961-2011). São Paulo: USP, 2011. (CD/ROM).

MARCONI, M. A.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas de ensino, uma discussão da literatura. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.22, n.77, dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Autonomia e Educação: a trajetória e um conceito. **Cadernos e Pesquisa**. São Paulo: n.15, mar, 2002, pp. 207-232.

MENDES, D. C. B. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua Implementação no Contexto Federativo Brasileiro. IN: **Anais do XXV Simpósio Brasileiro, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, Jubileu de Ouro da ANPAE (1961-2011). São Paulo: USP, 2011. (CD/ROM).

MINAYO, M.C.S. Ciência, técnica e arte: e desafio da pesquisa social. In: FERREIRA, Deslades Suely. MINAYO, Maria Cecília de Souza (Orgs.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Desafio do Conhecimento**. São Paulo: HUCITEC, 2010.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, R. P. 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 e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p. 661-690, out, 2007.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. IN: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.

PERONI. V. M. V. A democratização da educação em tempos de parcerias: entre o público e o privado. **Revista Educação Pública**. Cuiabá, v. 19, n. 40, maio/ago. 2010, pp. 215-227.

PERNAMBUCO. **Orientações para o Regime de Colaboração**: entre as políticas educacionais o Estado e dos Municípios. Recife: SEE, 2009.

PINTO, J. M. R. ADRIÃO, T. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

SANTOS, B. S. As Tensões da Modernidade. **Fórum Social Mundial**: Biblioteca das Alternativas, 2001. Disponível em:<<http://www.forumsocialmundial.org.br/portufes/biblioteca>>. Acesso em 17 mai.2011.

SANTOS, A. L. F. **A educação Física no contexto da política de educação municipal**: analisando a experiência no município de Camaragibe-PE. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação/UFPE. Recife, UFPE, 2002.

\_\_\_\_\_. **A pós-graduação em educação e o tratamento do tema política educacional**: uma análise da produção do conhecimento no Nordeste do Brasil. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2009.

SANTOS, A. L. F.; ARRUDA, C. A. Gestão Democrática da Educação no Agreste de Pernambuco: indícios e impasses. **Anais do 19º Encontro Nacional de Pesquisa do Norte e Nordeste**. João Pessoa: UFPB, 2009.

NASCIMENTO, J. S.; SANTOS, A. L. F. **Gestão Democrática e os Processos Indutivos do Plano de Ações Articuladas (PAR)**: analisando os municípios de Itamaracá e Itapissuma. Relatório de Pesquisa. PIBIC/UFPE, 2013.

SANTANA, L. T.; ADRIÃO, T. M. F. Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise. **Revista Série-Estudos**, Campo Grande/MS, n. 34, jul/dez, 2012, pp. 111-132.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100- Especial, out, 2007, pp. 1231-1255.

SILVA, C. A.; SANTOS, A. L. F. O regime de colaboração entre municípios e a União: o caso da política educacional nos municípios de Igarassu, Itapissuma e Ilha de Itamaracá. **Anais do XIX Congresso de Iniciação Científica da UFPE**. Recife, UFPE, 2011. Acessado em: [www.ufpe.br](http://www.ufpe.br).

SOUZA, D. B.; DELUIZE, M. N. N. Regime de Colaboração entre entes federados e a cobertura da educação profissional municipal. **Cadernos ANPAE**, n.4, Porto Alegre/RS: ANPAE, 2007.

DE VITA, A. **Sociologia da Sociedade Brasileira**. São Paulo: Ática, 1998.

WERLE, F. O. C. Regime de colaboração entre os entes federados: sua expressão a partir dos municípios do Rio Grande do Sul. **Anais do I Congresso Ibero Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Portugal/Espanha, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas de Avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v.19, n.73, out/dez, 2011, pp. 769-792.

WERLE, F. O. C.; SCHRFFER, L. S.; MOREIRA, M. C. Avaliação e Qualidade Social da Educação. **Educação Temática Digital**. Campinas, SP, v.14, n.2, jul/dez, 2012, pp.19-37.

**APÊNDICES****APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista dirigido aos técnicos responsáveis pela contratação e formulação do PAR****Entrevista nº:** \_\_\_\_\_**Município:** \_\_\_\_\_**Entrevistado:** \_\_\_\_\_**Cargo:** \_\_\_\_\_**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

1. Por que vocês decidiram aderir ao Plano de Ações Articuladas?
2. Como se deu o processo de diagnóstico da realidade educacional do seu município? Quem participou desse processo?
3. Que ações e subações foram selecionadas no diagnóstico. Por quê?
4. O Comitê Local do Compromisso esteve presente na elaboração do PAR? Como foi a sua atuação?
5. Houve dificuldades na elaboração do PAR? Quais?
6. Como você compreende a participação da consultoria enviada pelo MEC na elaboração do PAR?
7. Como você compreende a participação da gestão local nessa elaboração? Houve autonomia por parte dessa gestão na colocação das questões referentes ao PAR?
8. Quais ações e subações, contempladas na contratação e elaboração do PAR em seu município, são destinadas à gestão educacional? Essas ações previstas trouxeram fortalecimento a essa gestão? De que maneira?
9. Que outros benefícios o PAR tem trazido à educação básica do município?

## APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista dirigido aos/às técnicos coordenadores do PAR no período da pesquisa

Entrevista nº: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

1. O que significa o PAR na política educacional do município?
2. Que dificuldades você encontrou ao assumir a direção do PAR?
3. Quais as dificuldades encontradas na execução do Plano, visto que a nova equipe que assumiu a secretaria teve que lidar com o PAR elaborado pela gestão anterior?
4. Que modificações foram feitas no PAR desde que assumiu sua direção?
5. Que benefícios o PAR tem trazido à educação do município?
6. Em sua opinião, qual a relação entre a implementação do PAR e o regime de colaboração dos municípios com a União?
7. Através do PAR a União tem cooperado para uma maior autonomia do seu município? De que maneira?
8. O seu município tem se mobilizado para normatizar o regime de colaboração? Existe algum documento que regulamente o mesmo?
9. Como está o andamento das ações previstas/ desenvolvidas neste Plano?
10. Qual é a participação do seu e da União em termos financeiros e de apoio técnico na implementação do PAR? Essa participação é adequada para o bom desenvolvimento do Plano?

**APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista dirigido ao/à coordenador/a estadual de Acompanhamento ao PAR nos municípios pernambucanos**

**Entrevista nº:** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Cargo:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

1. O que significa este Plano na política educacional dos municípios?
2. Como os municípios pernambucanos tem lidado com o processo de implementação do PAR?
3. Há diferenças entre os modos dos municípios pernambucanos lidarem com a implementação do PAR? Quais?
4. Quais as dificuldades apresentadas pelos municípios na execução do Plano, de acordo com os consultores?
5. Existe alguma modificação/alteração por parte do município nas ações do PAR? Quais? De que modo?
6. Como os municípios tem se mobilizado para implementar o PAR?
7. Em sua opinião, qual a relação entre a implementação do PAR e o regime de colaboração dos municípios com a União?
8. Através do PAR, a União tem cooperado para uma maior autonomia dos Municípios?
9. O apoio técnico e financeiro oferecido na cooperação entre a União e os municípios tem sido adequado ao bom andamento do Plano?