

ALEXANDRA PIRES DO PRADO YARI

**A ATUAÇÃO DO “COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO” NO ÂMBITO DO
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: IMPLICAÇÕES PARA A
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MUNICÍPIOS
SUL-MATO-GROSSENSES (2011-2014)**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE - MS
FEVEREIRO/2018**

ALEXANDRA PIRES DO PRADO YARI

**A ATUAÇÃO DO “COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO” NO ÂMBITO DO
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: IMPLICAÇÕES PARA A
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MUNICÍPIOS
SUL-MATO-GROSSEENSES (2011-2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutora em Educação.

Área de Concentração: Educação

Orientadora: Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE - MS
FEVEREIRO/2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca da Universidade Católica Dom Bosco – UCDB, Campo Grande, MS, Brasil)

Y28a Yari, Alexandra Pires do Prado

A atuação do “Comitê Local do Compromisso” no âmbito do Plano de Ações Articuladas: implicações para a democratização da gestão da educação básica em municípios sul-mato-grossenses / Alexandra Pires do Prado Yari; orientadora Regina Tereza Cestari de Oliveira. -- 2018.

302 f. + anexos

Tese (doutorado em educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2018.

1. Plano de ação. 2. Gestão de educação escolar 3. Educação e Estado
4. Política da educação I. Oliveira, Regina Tereza Cestari de II. Título

CDD – 379.201

**“A ATUAÇÃO DO “COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO” NO ÂMBITO DO
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO
DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSES
(2011-2014)”**

ALEXANDRA PIRES DO PRADO YARI

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira (PPGE/UCDB) Orientadora R. Oliveira
Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado (PPGE/UFG) Examinador Externo Luiz Fernandes
Prof^a. Dr^a. Marilda Oliveira Costa (PPGE/UNEMAT) Examinadora Externa Marilda Oliveira
Prof^a. Dr^a. Celeida Maria Costa de Souza e Silva (PPGE/UCDB) Examinadora Interna Celeida
Prof^a. Dr^a. Nadia Bigarella (PPGE/UCDB) Examinadora Interna Nadia Bigarella

Campo Grande/MS, 19 de fevereiro de 2018

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO – UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas ‘originais’; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’ por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral.

Antonio Gramsci (1991c, p.13)

DEDICATÓRIA

A toda minha família, em especial aos meus pais, que estiveram presentes neste e em todos os momentos da minha vida. E, aos meus filhos e esposo que compartilharam os momentos de minha trajetória profissional e pessoal, sendo pacientes, compreensivos e apoiadores.

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese só foi possível em razão da construção coletiva do conhecimento que se baseou na troca de informações com os professores e colegas, mas, principalmente, pela compreensão e carinho dos que caminharam comigo nesta jornada.

Entre essas pessoas, meus agradecimentos:

Aos meus pais, Ademar e Maria José, que sempre acreditaram que a educação transforma a vida das pessoas, como transformou a minha.

Aos meus filhos, Jiyan e Laryssa, que compreenderam os momentos de reclusão e silêncio.

A Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, minha orientadora, pelo acolhimento no Programa de Pós-Graduação, pela paciência, pela orientação incansável e determinada e pela colaboração na construção na minha formação ética, pessoal e profissional.

A Profa. Dra. Adir Casaro Nascimento pelas intervenções e sugestões valorosas no desenvolvimento desta tese desde sua gênese.

A Profa. Dra. Ruth Pavan pela alegria, sinceridade, criticidade e motivação que fizeram com que eu compreendesse o sentido da pesquisa em educação.

A Profa. Dra. Celeida Maria Costa de Souza e Silva pela amizade sincera e pelo apoio durante as aulas, no grupo de estudos e, principalmente, pelas contribuições no exame de qualificação.

A Profa Dra. Nádia Bigarela que esteve sempre disposta a me auxiliar e com quem compartilhei leituras e um dos momentos mais decisivos da minha vida: a qualificação; suas sugestões contribuíram para a construção desta tese.

Aos Professores Dr. Luiz Fernandes Dourado e Dra. Marilda de Oliveira Costa, por aceitarem fazer parte da minha banca e pelas contribuições no exame de qualificação, pela disposição em colaborar na minha caminhada, pelo respeito a minha pessoa e ao meu trabalho.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE) com os quais compartilhei dúvidas, angústias e sucessos, em especial, a minha amiga Verônica, companheira de todas as horas e ao Monje que compartilhou comigo documentos, intercedeu junto aos entrevistados e me acolheu em sua casa durante a etapa de entrevista.

Aos colegas da Turma 2014 do Doutorado, Joaquim, Boninho, Rejane pelas discussões e momentos compartilhados; e a Maria Ivone que me acolheu em sua casa gentilmente durante uma das etapas desta pesquisa.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), nas pessoas dos Professores Dr. Geraldo Vicente Martins, Dra. Elcia Esnarriaga de Arruda e Dra. Vera Lúcia Penzo Fernandes pelo incentivo, pelo apoio e permissão para meu afastamento a fim de me dedicar à elaboração desta tese, aos quais serei eternamente grata.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) pela disponibilização de Bolsa de Estudo.

A secretaria do Programa de Pós-Graduação, Luciana, que sempre atendeu às solicitações com presteza e carinho.

E, finalmente, a todos os sujeitos entrevistados nos municípios de Campo Grande, Corumbá e Costa Rica, um agradecimento especial pela participação sem a qual esta pesquisa não poderia ter sido realizada.

YARI, Alexandra Pires do Prado. *A atuação do “Comitê Local do Compromisso” no âmbito do Plano de Ações Articuladas: implicações para a democratização da gestão da educação básica em municípios sul-mato-grossenses*. Campo Grande, 2018. 333 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco.

RESUMO

Esta tese tem como objeto de estudo o “Comitê Local do Compromisso” no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR). Vincula-se à Linha de Pesquisa “Políticas Educacionais, Gestão da Escola e História da Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). A criação do Comitê Local do Compromisso é uma exigência do Decreto n. 6.094/2007 que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Na composição do Comitê Local do Compromisso está prevista a participação de representantes da sociedade civil e da sociedade política tendo como atribuições mobilizar a sociedade, acompanhar as metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a implementação das ações previstas no PAR. O objetivo geral é o de analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014) e as implicações dessa atuação para a democratização da gestão da Educação Básica em dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Os objetivos específicos são: contextualizar o PAR no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação e sua relação com a organização federativa do Estado brasileiro; verificar a articulação do Comitê Local do Compromisso com o Comitê Estratégico do PAR, instituído em âmbito nacional, responsável pela definição das ações, programas e atividades do PAR; e examinar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação das ações definidas no PAR (2011-2014), nos municípios de Campo Grande e Corumbá. Os procedimentos metodológicos são: pesquisa bibliográfica, levantamento e análise de documentos produzidos na esfera federal e na esfera municipal; entrevista semiestruturada com gestores do PAR, membros do Comitê Local do Compromisso, representantes do Conselho Municipal de Educação, de ambos os municípios, e um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) no Estado de Mato Grosso do Sul. Os resultados indicam que o PAR induziu o regime de colaboração; o Comitê Estratégico do PAR, mesmo instituído por lei, não chegou a ser constituído e a articulação com os gestores locais foi efetivada pela UNDIME; no município de Campo Grande garantiu-se a representação de vários segmentos na composição do Comitê Local do Compromisso, entretanto, a atuação desse órgão colegiado foi influenciada pelas mudanças político-administrativas na gestão pública local; no município de Corumbá, embora se registre a ampliação de sujeitos na composição do Comitê Local do Compromisso sua atuação limitou-se na legitimação do planejamento elaborado pela Secretaria Municipal de Educação; e, em ambos os municípios, houve a centralização decisória no poder público local. Assim, apesar de a presença do Comitê Local do Compromisso, por meio do PAR, avançar no sentido de criar espaços para a participação de segmentos da sociedade civil na gestão da Educação Básica, a sua atuação no processo de implementação do PAR (2011-2014) ocorreu nos limites e singularidades dos municípios (tradição patrimonianista e centralizadora), restringindo a participação desse Comitê no processo de tomada de decisões e, em decorrência, a ampliação de práticas democráticas de gestão da Educação Básica no âmbito das redes municipais de ensino.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas; Comitê Local do Compromisso; Gestão Democrática da Educação Básica.

YARI, Alexandra Pires do Prado. *The performance of the "Local Commitment Committee" within the framework of the Articulated Actions Plan (2011-2014): implications for the democratization of the management of basic education in municipalities in Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, 2018. 333 p. Thesis (Doctorate Degree in Education) - Dom Bosco Catholic University.

ABSTRACT

This thesis aims to study the "Local Commitment Committee" in the context of the Articulated Actions Plan (AAP). It is linked to the Research Line "Educational Policies, School Management and History of Education" of the Postgraduate Program in Education of the Dom Bosco Catholic University (Universidade Católica Dom Bosco - UCDB). The creation of the Local Commitment Committee is a requirement of Decree n. 6.094 / 2007 that established the Plan of Goals Commitment All for Education. The composition of the Local Commitment Committee includes the participation of representatives of civil and political societies, whose functions are to mobilize society, monitor the development goals of the Basic Education Development Index (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB) and implement the actions foreseen in the AAP. The general objective is to analyze the performance of the Local Commitment Committee in the process of implementing the AAP (2011-2014) and the implications of this action for the democratization of Basic Education management in two municipalities in the State of Mato Grosso do Sul. Specific objectives are: to contextualize the AAP within the framework of the Education Development Plan and its relationship with the federative organization of the Brazilian State; verify the articulation of the Local Commitment Committee with the Strategic Committee of AAP, established at national level, responsible for defining the AAP actions, programs and activities; and to examine the work of the Local Commitment Committee in the process of implementing the actions defined in the AAP (2011-2014), in the municipalities of Campo Grande and Corumbá. The methodological procedures are: bibliographical research, survey and analysis of documents produced at federal and municipal levels; a semi-structured interview with AAP managers, members of the Local Commitment Committee, representatives of the Municipal Council of Education of both municipalities, and a representative of the National Union of Municipal Education Officers (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME) in the State of Mato Grosso do Sul. The results indicate that the PAR induced the collaboration regime; the Strategic Committee of the PAR, even instituted by law, was not constituted and articulation with the local managers was carried out by UNDIME; in the municipality of Campo Grande it was guaranteed the representation of several segments in the composition of the Local Committee of the Commitment, however, the performance of this collegiate organ was influenced by the political-administrative changes in the local public management; in the municipality of Corumbá, although there was an increase in the composition of the Local Commitment Committee, its performance was limited to the legitimacy of the planning elaborated by the Municipal Education Department; and, in both municipalities, there was the centralization of decisions in the local public power. Thus, in spite of the presence of the Local Commitment Committee, through the AAP, to move forward in creating spaces for the participation of segments of civil society in the management of Basic Education, its action in the implementation process of the AAP (2011-2014) occurred within the limits and singularities of the municipalities (patrimonialist and centralizing tradition), restricting the participation of this Committee in the decision-making process and, as a consequence, the expansion of democratic practices of Basic Education management within the framework of municipal education networks.

Keywords: Articulated Actions Plan; Local Commitment Committee; Democratic Management of Basic Education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estimativa populacional e localização dos cinco municípios mais populosos do Estado de Mato Grosso do Sul: 2015	47
Quadro 2 - Pontuação atribuída ao Comitê Local do Compromisso nos cinco municípios mais populosos do Estado de Mato Grosso do Sul: PAR (2011-2014)	48
Quadro 3 - Categorização das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.....	112
Quadro 4 - Resumo do PAR (2011-2014)	133
Quadro 5 - Dimensão 1 – “Gestão Educacional” (PAR 2011-2014)	134
Quadro 6 - Indicador 7 - “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso” - PAR (2011-2014): nível de pontuação e descrição	135
Quadro 7 - Síntese das subações e estratégias de implementação do Indicador 7 - “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”: PAR (2011-2014)	136
Quadro 8 - Relação do Comitê Local do Compromisso com a Área 1.3 - “Conhecimento e utilização de informação”: PAR (2011-2014)	137
Quadro 9 - Relação do Comitê Local do Compromisso com a Área 1.4 - “Gestão de Finanças”: PAR (2011-2014)	138
Quadro 10 - Relação do Comitê Local do Compromisso com a Área 1.5 - “Comunicação e interação com a sociedade”: PAR (2011-2014)	139
Quadro 11 - Prefeitos do município de Campo Grande (1997-2016)	153
Quadro 12 - Composição da Equipe Local no município de Campo Grande-MS: PAR (2007-2010)	172
Quadro 13 - Composição do Comitê Local do Compromisso no município de Campo Grande-MS: PAR (2007-2010)	175
Quadro 14 - Pontuação atribuída à Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”: PAR (2011-2014) - município de Campo Grande-MS	188
Quadro 15 - Dimensão 1: Gestão Educacional – ações referentes à atuação do Comitê Local do Compromisso no PAR (2011-2014): Campo Grande-MS	191
Quadro 16 - Prefeitos do município de Corumbá-MS (1997-2016)	207
Quadro 17 - Composição da Equipe Local no município de Corumbá-MS: PAR (2007-2010)	231

Quadro 18 - Composição do Comitê Local do Compromisso no município de Corumbá-MS: PAR (2007-2010)	233
Quadro 19 - Composição da Equipe Local no município de Corumbá-MS: PAR (2011-2014)	236
Quadro 20 - Pontuação atribuída à Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”: PAR (2011-2014) - município de Corumbá-MS	244
Quadro 21 - Dimensão 1: Gestão Educacional – ações referentes à atuação do Comitê Local do Compromisso no PAR (2011-2014): Corumbá-MS	249
Quadro 22 - Composição do Comitê Local do Compromisso no município de Corumbá-MS: PAR (2011-2014)	250

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Creches apoiadas pelo Proinfância (2007-2014)	130
Tabela 2 - Campo Grande-MS: evolução do quantitativo populacional (2000 a 2016)	152
Tabela 3 - Número de Centros de Educação Infantil e de Escolas da Educação Básica por Rede de Ensino no município de Campo Grande-MS (2015).....	155
Tabela 4 - Matrículas Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA nas Redes de Ensino: Estadual, Municipal e Federal no município de Campo Grande-MS (2010 – 2015)	156
Tabela 5 - Quantitativo de Professores(as) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS e respectiva formação (2015)	159
Tabela 6 - Meta Projetada e IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS (2007-2015)	160
Tabela 7 - Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)	163
Tabela 8 - Taxa de Rendimento Escolar da Rede Municipal de Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)	164
Tabela 9 - Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) (2010-2015)	165
Tabela 10 - Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)	165
Tabela 11 - Meta Projetada e IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS (2007-2015)	166
Tabela 12 - Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)	167
Tabela 13 - Taxa de Rendimento Escolar dos alunos da Rede Municipal do Município de Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)	167
Tabela 14 - Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) (2010-2015)	168
Tabela 15 - Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)	168

Tabela 16 - Síntese da pontuação atribuída aos indicadores por dimensão do PAR (2011-2014) na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS	185
Tabela 17 – Corumbá-MS: evolução do quantitativo populacional (2000-2016)	205
Tabela 18 - Número de Centros de Educação Infantil e de Escolas da Educação Básica por Rede de Ensino no município de Corumbá-MS (2015)	211
Tabela 19 - Matrículas Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA nas Redes de Ensino: Estadual, Municipal e Federal do município de Corumbá-MS (2010-2015)	212
Tabela 20 - Quantitativo de Professores(as) da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS e respectiva formação (2015).....	214
Tabela 21 - Meta Projetada e IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS (2007-2015)	215
Tabela 22 - Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)	218
Tabela 23 - Taxa de Rendimento Escolar da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)	218
Tabela 24 - Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2010-2015)	219
Tabela 25 - Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)	219
Tabela 26 - Meta Projetada e IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS (2007-2015)	220
Tabela 27 - Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º) (2007-2015)	221
Tabela 28 - Taxas de Rendimento Escolar da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º) (2007-2015)	221
Tabela 29 - Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais do (6º ao 9º ano) (2010-2015)	222
Tabela 30 - Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)	223
Tabela 31 - Síntese da pontuação atribuída aos indicadores por dimensão do PAR (2011-2014) na Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS	242

LISTA DE ANEXOS

Anexo I - 28 diretrizes que compõem o Decreto n. 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	304
Anexo II - Teses e dissertações sobre o PAR no Banco de Teses da Capes (2007-2017) organizadas por temática	306
Anexo III - Pesquisas realizadas no âmbito da pesquisa em rede: Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG) (2007-2017)	308
Anexo IV - Dimensão 1 - Gestão Educacional – PAR (2007-2010)	309
Anexo V - Dimensão 1- Gestão Educacional – PAR (2011-2014)	310
Anexo VI - Informações sobre o Comitê Local do Compromisso no <i>site</i> do MEC	312
Anexo VII - Pontuação atribuída aos indicadores das dimensões: Dimensão 1 - “Gestão Educacional” (áreas 2, 3, 4 e 5), Dimensão 2 - “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”, Dimensão 3 - “Práticas Pedagógicas e Avaliação” e Dimensão 4 - “Infraestrutura física e recursos pedagógicos - PAR (2011-2014) - municípios de Campo Grande-MS e Corumbá-MS.....	316
Anexo VIII - Liberações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (2010-2015)	321
Anexo IX - Liberações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a Rede Municipal de Ensino de Corumbá (2010-2015)	323

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice I - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	326
Apêndice II - Roteiro de Entrevista – Membro do Comitê Local do Compromisso	328
Apêndice III - Roteiro de Entrevista – Gestor do PAR no município	330
Apêndice IV - Roteiro de Entrevista – Representante do Conselho Municipal de Educação	332
Apêndice V - Roteiro de Entrevista – Representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)	333

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP - Sindicato Campo-grandense dos Profissionais da Educação Pública
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AP - Estado do Amapá
AVALIA REME - Avaliação Externa de Desempenho dos Alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNDES - Banco de Desenvolvimento Social e Econômico
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE - Conselho Escolar
CEE - Conselho Estadual de Educação
CEINF'S - Centros de Educação Infantil
CMCG - Colégio Militar de Campo Grande
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
CME - Conselho Municipal de Educação
EJA - Educação de Jovens e Adultos
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FAPEMS - Fundação de Apoio a Pesquisa, ao Ensino e a Cultura de Mato Grosso do Sul
FESCG – Faculdade Estácio de Sá de Campo Grande
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSST - Faculdade Salesiana de Santa Teresa
FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDECT/MS - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEPPE - Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação

GR - Gestão por Resultados

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDER - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da Rede Municipal de Campo Grande

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IFMS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDBEN - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

MEF - Mestrado em Estudos Fronteiriços

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MG – Estado de Minas Gerais

MI - Ministério da Integração Nacional

MS - Estado de Mato Grosso do Sul

MT - Estado de Mato Grosso

NGP - Nova Gestão Pública

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PAR - Plano de Ações Articuladas

PBSM - Plano Brasil sem Miséria

PDDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEIF - Programa Escolas Interculturais de Fronteiras

PINAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Plano Municipal de Educação

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP - Partido Progressista

PPA- Plano Plurianual

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PROA - Programa Municipal de Avaliação do Desempenho dos Profissionais da Educação

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

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PROMAE - Programa Municipal de Avaliação das Escolas Municipais da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande

PROMOVER - Programa Municipal de Avaliação de Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

REME - Rede Municipal de Ensino

REPLAG - Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional

RN – Estado do Rio Grande do Norte

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEF - Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SED - Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

SIMA - Sistema de Avaliação de Desempenho Escolar na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SIMTED - Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SNE - Sistema Nacional da Educação

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

UCDB – Universidade Católica Dom Bosco

UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFU – Universidade Federal de Uberlândia

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNIDERP – Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal

UNOPAR - Universidade Norte do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	22
CAPÍTULO 1 - ESTADO BRASILEIRO E A GESTÃO FEDERATIVA DA EDUCAÇÃO	56
1.1 Sistema federativo brasileiro: regime de colaboração e coordenação federativa	57
1.2 A descentralização das políticas educacionais pós Constituição Federal de 1988	72
1.3 Gestão pública: o princípio da gestão democrática da educação	84
1.4 Gestão pública: Plano Plurianual (PPA)	93
CAPÍTULO 2 - PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: O COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO	103
2.1 Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: contexto e desdobramentos.....	104
2.2 Comitê Local do Compromisso: 1º ciclo do PAR (2007-2010)	122
2.3 Comitê Local do Compromisso: 2º ciclo do PAR (2011-2014)	130
CAPÍTULO 3 – IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2011-2014) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE-MS: A ATUAÇÃO DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO.....	150
3.1 Caracterização do município de Campo Grande-MS.....	151
3.2 Primeiro ciclo do PAR (2007-2010)	170
3.3 Segundo ciclo do PAR (2011-2014): diagnóstico e elaboração do PAR	181
3.4 Implementação do PAR (2011-2014): processo de acompanhamento.....	192
CAPÍTULO 4 - IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2011-2014) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ-MS: A ATUAÇÃO DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO	204
4.1 Caracterização do município de Corumbá-MS	205
4.2 Primeiro ciclo do PAR (2007-2010)	227
4.3 Segundo ciclo do PAR (2011-2014): diagnóstico e elaboração do PAR	234
4.4 Implementação do PAR (2011-2014): processo de acompanhamento	253
CONSIDERAÇÕES FINAIS	263
REFERÊNCIAS	278
ANEXOS	303
APÊNDICES	325

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de estudo o “Comitê Local do Compromisso” com vistas a analisar sua atuação no processo de implementação do PAR (2011-2014) e as implicações dessa atuação para a democratização da gestão da Educação Básica em dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul: Campo Grande e Corumbá¹.

Vincula-se à Linha de Pesquisa “Políticas Educacionais, Gestão da Escola e História da Educação”, ao Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação” (GEPPE), do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), e ao Projeto de pesquisa denominado “Planejamento da Educação em Municípios Sul-Mato-Grossenses: implicações para a gestão democrática e o direito à educação”, coordenado pela Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, que conta com o apoio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/MS).

O Grupo de Pesquisa no qual se insere este projeto, GEPPE, por sua vez, integra a rede nacional denominada “Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional” (REPLAG) que conta com a participação de pesquisadores de diferentes universidades.

A escolha pelo objeto de estudo tem motivações pessoais que remontam a minha² prática como professora da Educação Básica e Educação Superior, as que se situam na atualidade da prática como gestora, as relacionadas ao ingresso no doutorado e à relevância social e política da temática abordada.

¹ Convém destacar que para a realização deste trabalho contou-se com o apoio da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) por meio da disponibilização de bolsa de estudo.

² Cumpre informar ao leitor que neste momento específico do texto utilizarei a primeira pessoa do singular. A troca de pessoas pronominais justifica-se por se tratar da apresentação pessoal dos motivos que me conduziram à pesquisa. Findado esse momento, retomo o uso da forma impersonal.

Acredito que a escolha do objeto de pesquisa relaciona-se à visão de mundo e ao compromisso ideológico do sujeito social que busca conhecê-lo. Assim, a ação humana torna-se dependente da consciência de cada um sobre a realidade social. O que implica e requer uma posição política, de forma que não posso deixar de posicionar-me sobre a problemática na qual debruço minha análise. Entendo a educação um direito de todos e dever do Estado, direito social alcançado por meio de muita luta e não como assistência ou favor que o poder público presta à população e necessita da participação de todos que estão diretamente envolvidos como forma de garantir esse direito, para o que requer a democratização da gestão da educação. Entretanto, não se deve esquecer de que existem outros elementos que também compõem para a garantia do direito à educação, entre eles, o financiamento da educação, a valorização docente e as condições físicas das escolas.

Compreendo que o desenvolvimento de práticas materiais que promovam a participação e o controle social das ações do Estado, na garantia de uma escola pública de qualidade, contribui para a construção de uma sociedade democrática. Nesse contexto, a participação deve ser valorizada na perspectiva de refletir sobre temas e problemas da educação, em suas especificidades, contribuindo, nessa instância, para a formação humana e política dos cidadãos, conforme afirma Dourado (2013).

A posição assumida por mim impossibilita a neutralidade na busca pela construção do conhecimento, pois como sujeito histórico, constituído de múltiplas determinações, devo formar “[...] atitudes perante a sociedade, perante a vida, perante as pessoas e perante as atividades sociais” (SAVIANI; DUARTE, 2012, p. 5).

As reflexões sobre os processos de implantação e implementação das políticas educacionais têm sua gênese no início das minhas primeiras experiências na função de professora da Educação Básica, em 2000, no Sistema de Ensino em um município do Estado de Mato Grosso do Sul. Tais reflexões estão relacionadas à preocupação de que a prática pedagógica é influenciada pelas decisões tomadas no campo do planejamento e da gestão educacional local e estas, por sua vez, sendo reguladas pelas políticas educacionais formuladas em âmbito nacional. `

Entre as experiências vivenciadas como professora, no que se refere aos processos participativos, destaco situações em que se podiam notar encaminhamentos nas decisões locais da escola, delegações de tarefas/ações sem que houvesse explicitação sobre os objetivos a serem alcançados, formação/treinamento sem a devida consulta sobre as reais necessidades dos professores, falta de divulgação das diretrizes nacionais relacionando-as às diretrizes locais para a educação. Ainda destaco a reduzida quantidade de tempo para discussões com a

comunidade escolar, sendo estes momentos caracterizados pelo caráter informativo, não se priorizava, assim, a participação desse segmento da sociedade, no sentido mesmo de tomar parte dos processos de decisões da gestão escolar.

Por essa razão, reconheço a importância de pesquisas que analisam os espaços que podem contribuir para a gestão democrática da educação e refletem sobre os elementos que devem estar presentes quando o que se busca é o diálogo entre os sujeitos que fazem parte do processo de tomada de decisões bem como dos elementos que se apresentam contrários e limitadores ao estabelecimento desse tipo de gestão.

No decorrer do percurso de docência, a qualificação era busca constante. Essa busca tinha como objetivo alcançar pressupostos teóricos que auxiliassem no exercício da minha prática pedagógica, ou seja, ao me apropriar dos conhecimentos relacionados ao ato de aprender intentava que eles contribuíssem no processo de ensino e aprendizagem e pudessem, inclusive, fortalecer-me na profissão escolhida. A formação se deu no nível da Especialização (*Lato Sensu*) em Língua Portuguesa/Literatura e Mestrado em Linguística (*Stricto Sensu*).

Nos anos que seguiram de docência, agora na Educação Superior em uma universidade particular na capital do Estado de Mato Grosso do Sul, minha preocupação era a de instigar nos acadêmicos do Curso de Licenciatura em Letras Português/Inglês a busca pela compreensão das funções inerentes à atividade de docência, quais sejam: a preocupação com o que os alunos sabem, com o que precisam aprender e o direito dos alunos de aprender, sintetizam as discussões.

Atualmente, a função de Coordenadora de Gestão Acadêmica no Centro de Ciências Humanas, em uma universidade pública na capital do Estado de Mato Grosso do Sul, tornou mais visível os aspectos relacionados ao planejamento e à gestão, mesmo que de maneira abrangente. Este fator conduziu-me a voltar os olhos para as dimensões do ato de planejar, implementar e acompanhar ações em um nível local. O que se deu pela observação em relação aos aspectos que interferem no planejamento e na gestão que podem estar relacionados à fragmentação da informação, à centralidade decisória, à descontinuidade, à falta de clareza na definição de procedimentos e na definição de critérios de atuação, à falta de diálogo/coordenação entre os níveis que compõem a totalidade da estrutura institucional, entre outros.

O interesse pelo processo de proposição e de implementação de uma política educacional, que perpassa o estudo de questões que tem como foco o planejamento e a gestão educacional, acentuou-se no decorrer das discussões suscitadas pelas disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e pela

participação nos debates sobre a política educacional em âmbito local nas reuniões do Grupo de Pesquisa “Política Públicas e Gestão da Educação” (GEPPE).

A análise das políticas educacionais formuladas em nível nacional e as ações, os procedimentos e as estratégias materializados em nível local, nas várias esferas jurídico-administrativas do país, constituem-se em uma temática relevante no campo dos estudos da política educacional brasileira e que “nas últimas décadas recebeu pouca atenção da academia”, conforme argumenta Aguiar (2014, p. 9).

Dessa forma, em virtude do PAR constituir-se em uma proposta de ação articulada entre os entes federados para a gestão da educação e por se tratar de um programa desenvolvido em âmbito nacional, com a participação dos entes federados na sua implementação, justifica-se a importância e a relevância social e política do seu estudo, a necessidade do aprofundamento teórico e a investigação empírica sobre seus desdobramentos e condicionantes, principalmente, no que se refere à democratização da gestão da educação.

Acrescenta-se ao exposto, segundo Saviani (2011, p.78), a importância de estudos sobre o município em virtude de esta ser “[...] a instância mais importante, pois é aí onde, concretamente, vivem as pessoas”, onde converge a atuação dos três entes federados e que passou a *status* de ente federado atribuído pela Constituição Federal de 1988. E, com sua inserção como ente federado, a ele são atribuídas competências, responsabilidades em todas as áreas, mas, principalmente, quanto à gestão educacional do seu sistema/rede de ensino (BRASIL, 1996b).

Assim, a partir dessa mudança “jurídico-política de grande significado” (CURY, 2006, p. 121), tem se delineado, no âmbito dos municípios, possibilidades de regulação das suas localidades e de suas coletividades, sendo que esse processo foi desencadeado para o centro das discussões a partir da municipalização³ do Ensino Fundamental.

Segundo Cury (2002b, p. 173), a organização territorial brasileira definida na Constituição Federal de 1988 foi responsável pela configuração de “[...] um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo”, principalmente, para a gestão da educação; um modelo de distribuição de competências que objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente, por meio do qual os municípios têm como responsabilidade atuar, prioritariamente, no Ensino Fundamental e, também, na Educação Infantil (BRASIL, 1996b).

³ Entende-se, aqui, o conceito de municipalização, conforme Romualdo Portela de Oliveira (2003, p. 143), ou seja, um “[...] processo de transferência de rede de ensino de um nível da administração pública para outro, geralmente do estadual, para o municipal”.

Entretanto, deve-se destacar que a Constituição Federal define em seu artigo 211 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, s.p.), o que significa que “[...] tal responsabilidade deve ser compartilhada com a União e os Estados” (CURY, 2002b, p. 181). Afirmação que se faz presente, também, no artigo 30 que define como competência do município “[...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988, s.p.).

Pelo exposto no artigo 30, entende-se, conforme Saviani (2011), a gestão da educação como uma gestão compartilhada dos sistemas de ensino e que intenta a garantia do direito à educação em todo território nacional, destacando-se a importância do regime de colaboração tendo em vista as dificuldades financeiras e técnicas dos entes federados, principalmente, no âmbito dos municípios, conforme discute Arretche (2002a).

A gestão da educação envolve, também, a ação coordenada entre os entes federados, o que significa complexidade no processo decisório, na legitimação e na execução das políticas educacionais. Considera-se, portanto, que os problemas não podem ser resolvidos apenas por um nível de governo e demandam negociação entre sujeitos, que neste tipo de organização territorial, tem seu número ampliado (ABRUCIO, 2010).

Em 15 de março de 2007, no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), foi anunciado ao País um plano executivo do governo federal, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e, segundo as diretrizes desse Plano, que seriam apresentadas posteriormente, o governo compreendia o regime de colaboração como um “imperativo inexorável”, de modo que passaria a assumir, com o PDE, “maiores compromissos – inclusive financeiros” com os demais entes federados, objetivando evitar as discrepâncias nas oportunidades educacionais por meio da “assistência técnica e financeira” prestada em caráter voluntário (BRASIL, 2007c, p. 11).

Nesse contexto, o PDE ganha relevância como a principal política para a educação do segundo mandato do governo Lula da Silva (2007-2010), tomado como orientador das ações realizadas para a gestão da educação “[...] requisito e parâmetro para assistência técnica e financeira voluntária da União às redes públicas de educação básica” (FARENZENA et al., 2011).

O dispositivo legal que dá concretude ao PDE para a Educação Básica é o Decreto n. 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência

técnica⁴ e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b).

Os entes federados, ao aderirem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, comprometiam-se a promover as 28 diretrizes do Plano tendo em vista a melhoria da qualidade da Educação Básica. E, é nesse contexto que se insere o objeto de pesquisa, pois ele se encontra entre as Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. A organização do Comitê Local do Compromisso localiza-se na diretriz XXVIII⁵ do referido Plano, conforme segue:

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

A mencionada diretriz indica a necessidade da presença de representantes de diversos segmentos, seja da sociedade civil, seja da sociedade política (aparelho governamental) na mobilização da sociedade e no acompanhamento das metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), índice que combina os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: o IDEB (BRASIL, 2007c). Nos documentos produzidos nesse período, entre eles, a Resolução n. 29 CD/FNDE/2007 (FNDE, 2007a) e a Resolução n. 49 CD/FNDE/2007 (FNDE, 2007b), ao Comitê Local do Compromisso também é atribuído o controle das ações educacionais que foram definidas no PAR do município durante a fase de implementação de tais ações.

Segundo o Decreto n. 6.094/2007, no artigo 8º, “As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estado” e esse apoio se daria mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR). No mesmo documento, o PAR é caracterizado como um “[...] conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007b, s.p.). O PAR teria a função de garantir o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sendo que se destaca o

⁴ Segundo Farenzena (2012, p. 14), “A assistência técnica da União às redes estaduais e municipais de educação, compreende, entre outros, a disponibilização de levantamentos, estudos, avaliações, exames, cursos, assessorias. No PAR, todas as ações de responsabilidade do MEC, que não envolvem transferência de recursos financeiros são tratadas como fazendo parte da assistência técnica [...]”.

⁵ As diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação encontram-se no ANEXO I.

caráter participativo em sua elaboração cujo objetivo é promover uma análise compartilhada da situação educacional de cada rede/sistema municipal de ensino (BRASIL, 2008a, 2008b).

Para Ferreira (2014, p. 604), o PAR configura-se em um instrumento de planejamento que objetiva articular os entes da federação para a gestão da educação. Nesse sentido, comprehende-se, segundo Horta (1987), que o planejamento educacional público se constitui

[...] uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando à implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (HORTA, 1987, p. 195).

A intervenção estatal, pela via do planejamento, objetiva direcionar as ações das instituições que compõem a estrutura de organização do Estado, ou seja, visa a estabelecer parâmetros sobre a atuação dos sistemas educacionais brasileiros (municipais e estaduais) no que concerne ao projeto que esse mesmo Estado pretende desenvolver para a educação no País. Para além desse instrumento técnico, acredita-se que o planejamento traz, também, de forma implícita, “a direção ideológica de cada gestão”, conforme analisa Fonseca (2013).

O primeiro ciclo do PAR ocorreu no período de 2007 a 2010, no segundo mandato do governo de Lula da Silva (2007-2010), e tem sua continuidade no período de 2011 a 2014, que compreende o segundo ciclo do PAR, no primeiro mandato do governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2014), momento em que se abre espaço para que os entes federados possam atualizar seus diagnósticos sobre as necessidades de cada sistema/rede de ensino. Entre as mudanças desencadeadas pelo PAR desse novo ciclo, apresenta-se a existência e atuação do Comitê Local do Compromisso como indicador de qualidade da educação localizado na Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área - 1 “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”. Dessa forma, o Comitê Local do Compromisso além de manter o vínculo à diretriz do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passa a compor um dos indicadores do PAR (2011-2014) (BRASIL, 2011a).

No PAR (2011-2014), as funções do Comitê Local do Compromisso se referiam, segundo o documento com as “Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)”, ao papel mobilizador e de acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2011b) e, no documento “Questões importantes sobre o

preenchimento do PAR municipal (2011-2014)", ao Comitê era designada, também, a função de acompanhar a implementação do PAR nos municípios (BRASIL, 2011c).

Outra mudança desencadeada durante o segundo ciclo do PAR é a Lei n. 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; e que, no artigo 3º, institui o Comitê Estratégico do PAR, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de "[...] definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União, assegurada a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, na forma de regulamento" (BRASIL, 2012a, s.p.), possibilitando, desse modo, a participação dos representantes dos entes federados nas decisões sobre o PAR.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação instituiu a criação de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação cuja atribuição estava relacionada à colaboração na formulação de estratégias de mobilização social em prol da melhoria da qualidade da educação básica, tendo amplitude nacional (BRASIL, 2007b); função diferente se comparada aos objetivos do Comitê Estratégico do PAR, conforme definido pela Lei 12.695/2012.

Com base no entendimento de que nenhum pesquisador parte do "patamar zero do conhecimento" (FRIGOTTO, 1994, p. 86), houve a necessidade de apresentar o movimento do real pelo qual passou o objeto de pesquisa em diferentes abordagens desde sua gênese, pois convém ver o passado não meramente no sentido cronológico que se dá na soma dos eventos. Assim, foi necessário apresentar "[...] passados que são determinantes, que são constitutivos", em outras palavras, foi necessário conhecer o passado responsável pela constituição do objeto no presente, e a partir desse presente observar as contribuições e identificar as lacunas para que pudesse ser desenvolvida uma nova reflexão (IANNI, 2011, p. 399-400). Tal levantamento é denominado "Estado do Conhecimento"⁶.

Com esse objetivo, foram consultados, inicialmente, artigos publicados em revistas e anais de eventos científicos que apresentam resultados das pesquisas produzidas no âmbito dos projetos no qual esta tese se relaciona que abrangem os dois ciclos do PAR. Entre eles, o

⁶ Segundo Ens e Romanowski (2006, p. 39-40) "[...] embora recentes, os estudos de 'estado da arte' que objetivam a sistematização da produção numa determinada área do conhecimento já se tornaram imprescindíveis para apreender a amplitude do que vem sendo produzido. Esses estudos são justificados por possibilitarem uma visão geral do que vem sendo produzido na área e uma ordenação que permite aos interessados perceberem a evolução das pesquisas na área, bem como suas características e foco, além de identificar as lacunas ainda existentes [...]. Sendo que, [...] o estudo que aborda apenas um setor das publicações sobre o tema estudado vem sendo denominado de 'estado do conhecimento' [...]".

projeto de pesquisa “Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses”, integrante da pesquisa em rede “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, por meio dos artigos: Oliveira (2012) – “O Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da Educação Básica”; Oliveira (2014) – “O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a qualidade da Educação Básica”; Oliveira et al. (2012) – “Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul”; Scaff e Oliveira (2014) – “A qualidade da Educação Básica nos planos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)” e Valadão et al. (2017) – “Planejamento e financiamento das políticas educacionais em âmbito municipal: contribuições do Plano de Ações Articuladas”.

No âmbito do projeto “Política e planejamento da educação municipal: o processo de implementação do PAR (2011-2014)”, com o artigo de Oliveira (2015) – “Planejamento da educação em municípios sul-mato-grossenses: as ações de gestão educacional no Plano de Ações Articuladas (2011-2014)” e, especificamente, do projeto em que esta tese se insere “Planejamento da Educação em Municípios Sul-Mato-Grossenses: implicações para a gestão democrática e o direito à educação” com o artigo de Yari e Oliveira (2016) – “Implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios brasileiros: um olhar a partir da produção acadêmica na área da educação”.

Procedeu-se, também, à busca por Teses e Dissertações que se aproximasse da temática a ser analisada nesta pesquisa. Para tanto, utilizou-se o levantamento de trabalhos produzidos nas Universidades que fazem parte da Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG) e de pesquisas localizadas no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), tendo como descriptores: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Plano de Ações Articuladas (PAR); implementação do PAR; gestão democrática; Comitê Local do Compromisso. A busca nesse banco de dados se deu com base nas pesquisas realizadas no período de 2009 a 2016, sendo 2007 o ano da criação do PDE/Plano de Metas/PAR.

A partir dos critérios apresentados, os trabalhos estão dispostos em dois grupos: o primeiro é composto pelas pesquisas localizadas e selecionadas no Banco de Teses da Capes, três teses e duas dissertações; o segundo grupo apresenta as pesquisadas selecionadas e localizadas no âmbito do Grupo Interinstitucional de pesquisa de Mato Grosso do Sul, vinculado à REPLAG, quatro dissertações que abordam pesquisas realizadas nos municípios

que compõem este trabalho, sendo que tais pesquisas são apresentadas em ordem cronológica de apresentação/publicação em cada grupo.

Foram localizados do Banco de Teses da Capes, além das pesquisas selecionadas, 43 pesquisas (10 teses e 33 dissertações) em 17 instituições de ensino, que estavam relacionadas a outras abordagens do PAR tais como Gestão Escolar, Avaliação, Formação de Professores, entre outras⁷. E, no âmbito da REPLAG foram encontradas, além das pesquisas selecionadas, oito pesquisas (uma tese e sete dissertações) que constam no Anexo III.

Nesta etapa da pesquisa, procedeu-se à leitura dos resumos e posterior busca textual do descritor Comitê Local do Compromisso e, na sequência, leitura dos textos completos das pesquisas que mais se aproximam deste trabalho e que desenvolveram as temáticas sobre a implementação do PAR, democratização da gestão via PAR e Comitê Local do Compromisso no primeiro (2007-2010) e segundo (2011-2014) ciclos desse Plano.

Destaca-se que os trabalhos localizados e selecionados auxiliaram na compreensão de como está sendo desenvolvida a política educacional para a educação básica, dos processos de gestão desencadeados e regulados pelo PDE/Plano de Metas Todos pela Educação/PAR, no âmbito da política educacional brasileira no movimento do real.

Relacionada às pesquisas do primeiro grupo, a primeira pesquisa localizada no Banco de Teses da Capes, e que inicia uma série de pesquisas sobre a materialização do PDE/Plano de Metas, foi a tese de Lúcia Camini, “A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, elaborada sob a orientação da Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni, defendida em 2009 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no Programa de Pós-Graduação em Educação.

O objetivo da tese de Camini (2009) foi o de analisar a política educacional do PDE em sua fase de elaboração e implantação, seu eixo articulador da descentralização da política o Plano de Metas Compromisso e o eixo de execução por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), apresentando, inclusive, sua experiência como consultora do MEC em municípios gaúchos no processo de elaboração e implementação do PAR (2007-2010).

Camini (2009, p. 243) analisou que a elaboração do PDE ocorreu sem que houvesse debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional o que conduziu a críticas em relação a esse processo “quanto aos interlocutores (sujeitos) escolhidos e os ausentes (silenciados) na discussão que levou à concepção e apresentação do Plano”, rebatidas

⁷ O quadro no qual estão presentes a quantidade de pesquisas, discriminadas por ano, temática, tipo de pesquisa e instituição, encontra-se no Anexo II.

pelos representantes do governo federal de que o PDE seria uma síntese/acúmulo de propostas construídas em muitos movimentos ocorridos ao longo dos anos.

Segundo a pesquisadora, o Plano trouxe em si formas variáveis de gestão, a gestão gerencialista e a gestão democrática o que, segundo ela, revela a “disputa existente na sociedade brasileira entre a concepção de gestão democrática e a condução da gestão gerencialista/burocrática mantida pelas elites” (CAMINI, 2009, p. 8).

Camini (2009) observou, apoiando-se em Shiroma et al. (2005), que o apelo à participação da sociedade civil e à solidariedade dos voluntários da comunidade, cada vez mais presente nos documentos oficiais, como no PDE, introduz um novo léxico a partir da incursão do gerencialismo na educação, por meio do qual a gestão da educação torna-se aberta à ingerência de outros setores, vistos como colaboradores, assistentes, aproximando-se às formas de organização empresarial.

Na análise de Camini (2009), o governo federal foi o grande mobilizador das forças internas e externas ao Estado em torno das diretrizes do PDE/Plano de Metas, entre elas a relacionada à qualidade da educação referenciada pelo IDEB, o que envolveu a aproximação do governo federal com vários segmentos da sociedade civil, apresentando-se como uma busca pela construção de um consenso quanto à legitimidade desses Planos. A autora destacou a importância de se observar a ideia, nesse contexto de mobilização nacional, de que a segmentos da sociedade civil estavam sendo induzidos a “defender um processo institucionalizado” (CAMINI, 2009, p. 2004).

Quanto ao Comitê Local do Compromisso, na fase de monitoramento e acompanhamento do PAR, Camini (2009, p.192) apresentou que esse Comitê, juntamente com os gestores locais e equipes constituídas em âmbito local, ficariam responsáveis pela execução do monitoramento, “compreendendo análise e problematização”, e a partir desses dados seria feita a revisão do PAR para o período que ainda faltava. Segundo a pesquisadora, este monitoramento iniciou em 2009 uma vez que o MEC passou um longo período de discussão entre os membros da equipe do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até a apresentação do módulo de acompanhamento no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Camini (2009) enfatizou o caráter complexo da política e a necessidade de que os municípios tivessem compreensão sobre o funcionamento do PAR, no sentido de criação de Equipes Locais, Comitês, em suma dos procedimentos operacionais desse Plano a serem desenvolvidos em âmbito local; aspectos que justificam a análise dos desdobramentos do

processo de implementação do PAR (2011-2014) no que se refere à democratização da gestão via Comitê Local do Compromisso, proposto nesta pesquisa.

Outra pesquisa que auxiliou na compreensão do movimento desencadeado pelo PDE/Plano de Metas foi a tese de Patrícia Souza Marchand, desenvolvida sob a orientação da Profa. Dra. Nalú Farenzena, defendida em 2012 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no Programa de Pós-Graduação em Educação. A tese de Marchand (2012) objetivou compreender o processo de regulação na relação entre os entes União em um município do Estado do Rio Grande do Sul (RS), Cerro Largo.

Marchand (2012) analisou que houve um processo peculiar ocorrendo na articulação dos entes federados brasileiros a partir do PAR (2007-2010), processo que supõe regulação das ações entre tais entes, padronização das ações, cumprimento das ações planejadas, para que a Educação Básica atinja o IDEB de seis pontos até 2020.

Segundo a autora, a regulação estabelecida pelo PAR pode ser compreendida por meio de três categorias: regulação dos processos político-administrativos, que compreende as ações que se referem ao processo de gestão e de planejamento da educação; regulação pedagógica, que abrange as ações que devem ser realizadas no âmbito pedagógico; e regulação normativa, que concerne às exigências de elaboração ou reformulação de leis, decretos, portarias e planos.

O que fica evidente, segundo Marchand (2012), é que o PAR se constituiu em um modelo de regulação, ou seja, que apresenta regras e objetivos a serem alcançados. A autora destacou que houve dificuldade de compreensão dos gestores locais de que a consecução das ações requeria a convergência de ações dos “atores locais” o que acabou por vezes dificultando a execução das ações planejadas, pois a União estabeleceu uma nova forma de regulação entre os entes federados, cabendo ao governo subnacional realizar a ação que lhe competia (MARCHAND, 2012, p. 192).

Para Marchand (2012), o Comitê Local do Compromisso teve sua criação relacionada à regulação desencadeada pelo PDE/Plano de Metas. Somado a isso, a pesquisadora destaca a grande dificuldade dos municípios de instituir um Comitê atuante pelo fato de que os Comitês não sabiam o seu papel nessa política; a indicação de representantes do Comitê pelos secretários de educação que não garantia a representação de vários segmentos da sociedade como previa o Decreto 6.094/2007. O que, em certa medida, acrescenta materialidade às hipóteses levantadas na pesquisa de Camini (2009).

No mesmo ano, outra pesquisa selecionada foi a dissertação de Ananda Grinkraut cujo título é “Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre

a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)", realizada sob a orientação da Profa. Dra. Nora Rut Krawczyk, defendida em 2012 na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), no Programa de Pós-Graduação em Educação.

A dissertação de Grinkraut (2012) teve como objetivo analisar as relações intergovernamentais, particularmente entre a União e os municípios na gestão local da política educacional, identificando os conflitos, os interesses e as demandas sociais que permeiam o processo de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no primeiro ciclo do PAR (2007-2010). A análise apresentou como base dois municípios, um "prioritário" e ou "não prioritário"⁸, conforme classificação do MEC, identificados de forma fictícia pela autora como "Kariri" e "Tikuna".

Segundo a pesquisadora, a análise se deu a partir de três eixos: as implicações da elaboração e do monitoramento do PAR, a constituição do Comitê Local do Compromisso na gestão e no planejamento municipal; os usos do IDEB e suas implicações na gestão municipal da educação; e o lugar do município como espaço privilegiado na política educacional brasileira.

Para Grinkraut (2012), houve uma tentativa do MEC em promover a participação social pela via do Comitê do PAR, mas a pesquisadora constatou que as dinâmicas introduzidas pelo PDE, no âmbito do planejamento e da participação social, pouco interferiram na gestão local da educação. Entretanto, a gestão local continua sendo intensamente influenciada pelos mecanismos de avaliação externa, mesmo que se considerem as alterações realizadas em seu formato e uso dos resultados pelo governo federal.

A autora destacou que "Estas políticas [entre elas a constituição do Comitê Local do Compromisso] foram realizadas pelos municípios para cumprir uma obrigação com o MEC, de forma a garantir a manutenção ou a possibilidade de firmar novos compromissos com o mesmo" (GRINKRAUT, 2012, p. 86).

⁸ Segundo a Resolução CD/FNDE n. 029, de 20 de junho de 2007, seriam atendidos prioritariamente os municípios que constavam no anexo da referida resolução. Como critério para a escolha desses municípios o MEC elucida "Art. 2º Para fins de seleção dos entes federativos beneficiários foi adotado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)" (FNDE, 2007a, s.p.), ou seja, os municípios nos quais o Índice estava baixo em relação ao que se esperava. Entretanto, na Resolução CD/FNDE n. 47, de 20 de setembro de 2007, abre-se, também, a possibilidade para que a assistência técnica e financeira seja estendida aos municípios que não estavam na lista anexa à Resolução n. 29. Assim, lê-se "Art. 14 - A. Havendo disponibilidade orçamentária, os Municípios não relacionados no Anexo I poderão ser atendidos com as ações suplementares de assistência técnica e financeira de que trata esta Resolução, condicionado o atendimento à capacidade de cada ente e à apresentação do Plano de Ações Articuladas (PAR)" (FNDE, 2007b, s.p.).

Sobre o Comitê Local do Compromisso nos municípios analisados, Grinkraut (2012, p. 105) relatou que no município prioritário esse “órgão colegiado” foi criado às pressas em virtude da visita que seria realizada pelos técnicos contratados pelo MEC para elaboração do PAR. E, no município não prioritário, a elaboração do PAR se deu pela própria equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação, ou seja, não houve constituição desse “órgão colegiado”.

O Comitê Local do Compromisso, no município em que foi constituído, ficou responsável por acompanhar a implementação das ações planejadas, mas teve dificuldades em fazê-lo por acreditar que o município deveria aguardar a liberação do MEC, o que ocasionou o não andamento das ações previstas pelo PAR. E, outro aspecto levantado por esse Comitê na dificuldade do acompanhamento das ações previstas, foi o da centralização do PAR em um funcionário da secretaria municipal de educação, conforme resultados apresentados por Grinkraut (2012).

Entretanto, mesmo com os problemas apresentados, cabe destacar, segundo Grinkraut (2012, p. 104), que “[...] as visitas [técnicos do MEC] possibilitaram momentos de formação e informação de seus membros [do Comitê Local do Compromisso] desencadeando uma atuação mais crítica em relação aos encaminhamentos da política educacional” momento em que posicionamentos políticos divergentes começaram a aparecer. E já se podiam notar avaliações positivas do movimento de maior participação, via Comitê Local do Compromisso, na rede municipal ensino, no que se refere às decisões sobre sua organização e funcionamento por meio de uma postura mais “democrática e participativa” (GRINKRAUT, 2012, p. 115).

Contribuiu para a compreensão da implementação do PAR em municípios brasileiros, no segundo ciclo (2011-2014), a tese de Ilma de Andrade Barleta, intitulada “A gestão educacional no Plano de Ações Articuladas do município de Macapá-AP: concepções e desafios” realizada no município de Macapá, capital do Estado do Amapá, desenvolvida sob a orientação Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves, defendida em 2015 na Universidade Federal do Pará (UFPA), no Programa de Pós-Graduação em Educação.

A pesquisa teve como objetivo investigar o modelo de gestão educacional expresso no PAR, bem como as feições que a gestão tem assumido no município pesquisado, identificando o modelo de gestão desencadeado por esse instrumento de planejamento. Os objetivos específicos foram: identificar e analisar a concepção de gestão educacional presente na contrarreforma do Estado e da educação, para compreender o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no contexto de mudanças na gestão educacional; caracterizar o modelo de gestão presente na dimensão gestão educacional do PAR, tendo

como referência as categorias: participação, descentralização e autonomia, para entender a concepção de gestão presente no PAR; verificar e analisar o papel do PAR, na visão dos sujeitos locais, com ênfase na implementação, na gestão da educação no município de Macapá, no Estado do Amapá (AP) e explicitar as suas possíveis mediações na efetivação da política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

A análise centrou-se nos indicadores presentes na Área 1 - “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” que compõe a Dimensão 1 - “Gestão Educacional” no PAR (2011-2014).

Os resultados alcançados indicaram que o PAR de Macapá trouxe elementos da gestão gerencial, o que fez com que esse Plano impusesse limites e apresentasse contradições ao estabelecimento da gestão democrática no campo educacional deste município, conforme analisou Barleta (2015). E, apesar dos indicadores do PAR apresentarem elementos que coincidem com a luta histórica dos educadores em democratizar a educação, na prática, os conceitos de autonomia, participação e descentralização são “distorcidos” e passam a garantir espaço para realização de uma gestão pensada pelo lógica do capital, que busca firmar contratos de gestão, quantificar resultados, centralizar as decisões e desconcentrar a realização de tarefas, sem contudo, ter seus fundamentos político-ideológicos contestados pelos sujeitos locais (BARLETA, 2015, p. 8).

Outro estudo considerado importante para esta tese foi a dissertação de Gilson Batista Machado intitulada “Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação: mobilização e participação no município de Uberlândia-MG (2007-2014)”, elaborada sob a orientação do prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva, defendida em 2016 na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Programa de Pós-Graduação em Educação.

A pesquisa de Machado (2015) apresentou como objetivo geral analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação no município de Uberlândia, Estado de Minas Gerais (MG), entre o período de 2007 a 2014, com ênfase nas dimensões de participação e mobilização social da sociedade civil e demais entidades que compõem o Comitê Local do Compromisso no desenvolvimento da educação do município pesquisado. Dessa forma, buscou analisar essas dimensões nos documentos que orientaram a criação do Comitê, em âmbito nacional, e nas atas e no regimento interno produzidos no município de Uberlândia.

Machado (2015) analisou, por meio das atas, que não houve discussões no Comitê Local do Compromisso que estivessem relacionadas à mobilização social e observou a falta de clareza quanto às funções desse Comitê. Segundo o autor, as reuniões do Comitê Local do

Compromisso se limitaram a apresentação de informes de diferentes ordens e discussões sobre o regimento interno desse Comitê.

Entretanto, Machado (2015, p. 132) afirmou que o município ao implementar o Comitê Local do Compromisso demonstrou uma situação positiva no sentido de promover a participação local “[...] que não parece ter produzido ou atingido as reais funções do Comitê Local”.

No segundo grupo de pesquisas, e que se refere à regulação desencadeada pelo PAR para os sistemas de ensino em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), apresenta-se a dissertação de Vera de Fátima Paula Antunes, intitulada “A utilização dos resultados da avaliação institucional externa em municípios sul-mato-grossenses (2007-2011)”, elaborada sob a orientação da Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, defendida em 2012, na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), no Programa de Pós-Graduação em Educação.

Antunes (2012) objetivou analisar como os gestores dos municípios de Campo Grande e Coxim, Estado de Mato Grosso do Sul (MS), utilizaram os resultados da avaliação externa, de modo específico, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). A avaliação externa analisada é a Prova Brasil que se constitui em um dos indicadores que compõe o IDEB.

Segundo Antunes (2012), o IDEB tratou-se de uma referência à política de avaliação desenvolvida no governo Lula da Silva e configurou-se como indicador de qualidade na educação com a finalidade de demonstrar as condições de ensino no Brasil.

A pesquisadora apresentou em suas análises que os municípios divulgaram à comunidade escolar os resultados das avaliações externas e ambos desencadearam processos de exames simulados e preparação dos professores segundo a metodologia da Prova Brasil.

Nesse sentido, conforme analisou Antunes (2012), a forma como esses resultados foram divulgados intensificou a perspectiva de responsabilização das escolas pelos seus resultados nessa avaliação em larga escala. Posicionamento que corresponde à regulação presente no PAR e que tem desencadeado mudanças no interior dos sistemas educacionais, principalmente, quanto ao controle de resultados, desconsiderando as práticas avaliativas já existentes no âmbito desses sistemas de ensino.

Na sequência, apresenta-se a dissertação de Maria Edinalva do Nascimento, intitulada “O papel do Conselho Municipal de Educação no processo de elaboração e implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) - 2007-2010”, elaborada sob a orientação da profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, defendida em 2013, na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), no Programa de Pós-Graduação em Educação.

A dissertação de Nascimento (2013) teve como objetivo geral analisar o papel do Conselho Municipal de Educação (CME) de Campo Grande, Mato Grosso do Sul (MS), no processo de elaboração e de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), no período de 2007 a 2010, primeiro ciclo do PAR.

Os resultados da pesquisa demonstraram que o CME integrou a Equipe Técnica para elaboração do PAR do município, por intermédio de um representante, porém, não houve repasse de informações, debates ou interlocução com essa equipe. Além disso, os Conselheiros relataram desconhecer a metodologia de elaboração do PAR e, em consequência, as demandas/ações priorizadas pela equipe elaboradora do PAR e, também, a interferência da Secretaria Municipal de Educação o que comprometeu a autonomia do Conselho quanto às decisões sobre as questões educacionais. Nascimento (2013, p. 93) concluiu que o CME desempenhou um papel “técnico-normativo”, não articulando as atribuições de acompanhamento e de participação social do processo de elaboração do PAR, distanciando-se do processo de democratização da gestão.

Contradicoriatamente, o município de Campo Grande se comprometeu, ao assinar o Termo de Adesão, a “[...] acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas” (NASCIMENTO, 2013, p. 57).

Nascimento (2013, p. 92) refletiu que esse compromisso firmado deveria “[...] implicar a participação do CME no processo de elaboração e de implantação, assim como de efetivação do PAR, entendendo-se a importante função que o mesmo deve ter no processo de planejamento da educação municipal”, mas que efetivamente não se concretizou.

O trabalho de Nascimento (2013) analisou o processo de implantação do PAR e da democratização da gestão e evidenciou a ação/silenciamento dos sujeitos locais, especificamente o CME, nesse processo, revelando-se, assim, um grande impasse para que a gestão democrática permeie as decisões/deliberações em âmbito local. A autora destacou, também, a indução da política nacional na criação da Equipe Local e do Comitê Local do Compromisso.

Na mesma direção da pesquisa de Nascimento (2013), qual seja, do processo de democratização da gestão no âmbito do PAR no primeiro ciclo, outra pesquisa selecionada foi a dissertação de Carmen Lígia Caldas, intitulada “Plano de Ações Articuladas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS: o processo de implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010)”, desenvolvida sob a orientação da profa. Dra. Regina Tereza Cestari

de Oliveira, defendida no ano de 2013, na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), no Programa de Pós-Graduação em Educação.

A pesquisa de Caldas (2013) teve como objetivo geral analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul (MS), no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR), período 2007 a 2010.

Caldas (2013, p. 7) verificou como os Conselhos Escolares se constituíram nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino no PAR (2007-2010) e “qual a sua implicação para a participação de segmentos internos e externos na gestão escolar”. A autora expôs como resultados que a criação dos Conselhos Escolares (CE) nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande constituiu-se em atendimento a um dos indicadores do Plano de Ações Articuladas (PAR), evidenciando, assim, a regulação do governo central, por meio do MEC. Segundo a autora, essa indução constituiu-se, também, como um dos instrumentos que objetivava a materialização da gestão democrática nas escolas brasileiras.

Quanto ao processo de instituição do CE na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, a pesquisadora analisou que esse órgão colegiado foi organizado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) sem a participação direta das escolas, bem como do Conselho Municipal de Educação (CME). Os dados não evidenciaram movimentos de mobilização para a realização da eleição para composição dos membros do CE, sendo que os pais e professores foram apenas comunicados da constituição do CE, o que contraria a gestão democrática, na medida em que sua materialização implica a participação dos envolvidos nas discussões e nos processos de decisão, conforme avalia Caldas (2013).

Outra pesquisa que mereceu destaque foi a dissertação produzida por Adriana Valadão intitulada “O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul”, desenvolvida sob a orientação da profa. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff, defendida em 2015, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), no Programa de Pós-Graduação em Educação.

A dissertação de Valadão (2015) objetivou analisar o processo de implementação do PAR no primeiro ciclo do PAR (2007-2010); com vistas a identificar as contribuições do apoio técnico da União para melhoria do planejamento educacional dos municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã, localizados no Estado de Mato Grosso do Sul (MS).

A pesquisadora apresentou como resultado que a descentralização na gestão da educação não tem obtido êxito quanto ao aprofundamento da autonomia local, devido à forte centralização da União e que os municípios são induzidos a aceitar as políticas produzidas pelo governo federal por não possuírem autossuficiência financeira e administrativa.

Na análise da pesquisadora, se o PAR pretende contribuir com o planejamento dos municípios deveria ser mais flexível e alinhar-se ao planejamento desses entes federados. Valadão (2015) destacou a necessidade de efetivação do regime de colaboração que possibilite condições financeiras aos municípios para que eles possam planejar e implementar suas próprias políticas educacionais.

A partir do Estado do Conhecimento, destaca-se que as pesquisas aqui apresentadas abordaram o processo de materialização do PDE/Plano de Metas e PAR, primeiro ciclo (2007-2010), desde sua elaboração como a de Camini (2009), implantação e implementação em municípios brasileiros e nos municípios *lócus* da pesquisa como as de Marchand (2012), Antunes (2012), Caldas (2013), Nascimento (2013) e Valadão (2015), demonstrando a regulação exercida pelo governo federal por meio dessa política educacional.

Ainda nesse período, apenas duas pesquisas tratam do Comitê Local do Compromisso: a pesquisa de Grinkraut (2012), que tem como eixo de análise esse órgão colegiado, e a pesquisa de Machado (2015), no município de Uberlândia (MG), que se refere à participação e mobilização social, mas não trata do processo de implementação e foi elaborada, até certo ponto, em concomitância com esta pesquisa.

Assinala-se que a pesquisa de Barleta (2015), embora ocorra com base no segundo ciclo do PAR (2011-2014), apresenta objetivos relacionados à concepção de gestão materializada no município por ela analisado.

Dessa forma, ratifica-se a importância de pesquisas que abordem a atuação do Comitê Local do Compromisso no segundo ciclo do PAR (2011-2014), principalmente as situadas no Estado de Mato Grosso do Sul e no âmbito da REPLAG, no entanto, apesar de levarem em consideração discussões sobre elementos relacionados à gestão democrática, não tratam especificamente do objeto desta tese.

A partir do exposto, esta pesquisa avança no sentido de que busca analisar o segundo ciclo do PAR (2011-2014) em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, quando ocorre a inserção do Comitê Local do Compromisso como um indicador de qualidade na Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” e quando é prevista a instituição do Comitê Estratégico do PAR por meio da Lei n. 12.695, de julho de 2012. De forma que são dadas outras condições materiais, outras

determinações sobre a participação da sociedade civil na esfera pública local, por meio do Comitê Local do Compromisso, de modo a proporcionar a criação e a valorização de espaços capazes de contribuir para o desenvolvimento de práticas materiais que traduzam o princípio constitucional da gestão democrática no âmbito dos sistemas de ensino.

Tem-se como questão norteadora: Como o Comitê Local do Compromisso atuou no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas e quais as implicações dessa atuação para a democratização da gestão da educação básica nos municípios de Campo Grande e Corumbá, Estado de Mato Grosso do Sul (MS)?

Para responder à pergunta norteadora tem-se como objetivo geral: analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014) e as implicações dessa atuação para a democratização da gestão da Educação Básica em dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul: Campo Grande e Corumbá.

E, específicos: contextualizar o Plano de Ações Articuladas no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação e sua relação com a organização federativa do Estado brasileiro; verificar a articulação do Comitê Local do Compromisso com o Comitê Estratégico do PAR, instituído em âmbito nacional, responsável pela definição das ações, programas e atividades do Plano de Ações Articuladas; e examinar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação das ações definidas no Plano de Ações Articuladas (2011-2014), nos municípios de Campo Grande e Corumbá.

Defende-se que uma política está determinada no seu espaço-tempo em sua materialidade histórica e compreendê-la consiste no reconhecimento de que a realidade não se dá a conhecer de imediato, mas sim por meio da reflexão sobre o objeto, portanto, para realização da pesquisa, foram utilizados os fundamentos teórico-metodológicos com base em autores que adotam, principalmente, a dialética como método de pesquisa.

Compreende-se que as políticas educacionais implicam a ação do Estado que é materializada em planos e programas para a educação (AZEVEDO, 2004) que, por sua vez, fazem parte “do movimento histórico em um período particular do capitalismo. Portanto, o Estado não é entendido como uma abstração; é construído por sujeitos individuais e coletivos em um processo histórico de correlação de forças” (PERONI, 2012, p. 20), reconhecendo-se segundo Melo (2004, p. 19) que:

[...] os planos e programas não expressam somente construções de interesses sociais diferentes, mas são resultado do embate histórico-social de projetos diferentes, distintos, até mesmo contraditórios, de sociedade e de educação; defendidos e implementados historicamente, de forma múltiplas, por diversos sujeitos políticos coletivos.

Destaca-se que a sociedade civil não é homogênea (NEVES, 2005), e por isso não se pode perder de vista que a política educacional é um “fenômeno que se produz no contexto das relações de poder”, sendo, portanto, necessário compreendê-la “no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade” vivenciadas em uma sociedade de classes (AZEVEDO, 2004). Nesse sentido, coexistem diferentes concepções de mundo, correlação de forças, fazendo com que a materialização da política, não se apresente neutra ou imune às relações de poder.

Assim, para compreensão das políticas educacionais é importante que se considere os diferentes sujeitos envolvidos nesse processo, portanto, a concepção de Estado adotado deve ser ampla, conforme defendido por Dourado (2010, p. 679):

A concepção de Estado aqui é ampla, envolve a sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano.

Em decorrência dos entendimentos adotados, considera-se o processo de implementação, conforme Scuff e Nunes (2013, p. 168), como um momento de tomada de decisões dos agentes envolvidos na execução das políticas o que requer “[...] posicionamentos políticos e pedagógicos, escolhas e negociações [...]”, considerando-se, inclusive, que não há linearidade entre o que se planeja e sua implementação/execução.

Para a construção do estudo sobre a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de democratização da gestão da educação nos municípios de Campo Grande e Corumbá, no âmbito do PAR (2011-2014), definiu-se como categorias de análise do objeto de pesquisa: Descentralização e Gestão Democrática.

No Brasil, a descentralização remete às questões que envolvem o federalismo como forma de organização do Estado, conforme analisam Dourado et al. (2016), permitindo-se afirmar que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 há a descentralização na gestão dos serviços educacionais, ou seja, entre as “[...] instâncias governamentais [União, Estados e municípios] por meio de campos de competências legalmente definidas” (CURY, 2010a, p. 152). Assim, a partir desse ordenamento jurídico, os municípios são considerados entes federados autônomos com prerrogativa para implementar políticas próprias e, portanto, de tomar decisões quanto à gestão da educação em âmbito local, considerando suas especificidades, de forma que tais entes gozariam de autonomia no campo político, legal, administrativo e financeiro (ARRETCHE, 2003).

Entretanto, apesar do reconhecimento da autonomia dos municípios, destaca-se a importância do regime de colaboração entre os entes federados no financiamento, no planejamento e na gestão da educação, principalmente em um País crivado por desigualdades regionais, explicitadas nas fragilidades técnicas e financeiras de parcela significativa dos municípios e “pela presença de marcantes desigualdades nos processos de escolarização das pessoas, desde o acesso, passando pela qualidade e pela permanência” (DOURADO et al., 2016, p. 13). Em outras palavras, a autonomia dos entes federados, em regime de colaboração, está condicionada à articulação entre esses entes, reafirmando-se, segundo Cury (2010a, p. 152), que “a distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto à articulação conjunta de todos”.

Com base nessa afirmação, denota-se que as relações intergovernamentais devem resultar de uma perspectiva de gestão, conforme discutem Dourado et al. (2016), em que não há uma relação hierárquica entre os entes federados e, sim, de interdependência, ou seja, de não centralização do poder na qual se prevê a ampliação do número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (CURY, 2002b) e que se dá “por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal” (CURY, 2008, p. 1196).

Diante do exposto, faz-se importante mostrar a distinção, aqui compreendida, entre descentralização e desconcentração. Segundo Dourado et al. (2016, p. 19), a descentralização “ocorre quando os escalões locais [municipais] participam da concepção das políticas, não se restringindo apenas a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central”, já a desconcentração ocorre quando o local/município “é considerado como uma simples unidade administrativa de um espaço mais amplo e hierarquicamente superior, sendo esta unidade utilizada como o *lócus* destinado a colocar em ação políticas concebidas em nível do poder central”.

A categoria gestão democrática é compreendida neste trabalho como uma postura metodológica por meio da qual os interlocutores dialogam no processo decisório, o que implica participação e deliberação⁹, segundo Cury (2007a). Elementos estes que o autor relaciona à gestão democrática da educação como princípio presente na Constituição Federal

⁹ Conforme Cury (2002, p. 48), “Deliberar implica a tomada de uma decisão, precedida de uma análise e de um debate que, por sua vez [...] implica a publicidade dos atos na audiência e na visibilidade dos mesmos”.

em seu artigo 206 que garante a “VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”¹⁰(BRASIL, 1988, s.p.).

A gestão democrática da educação, ao lado de outros elementos como transparência e imparcialidade, autonomia, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência, está voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública e expressam, segundo Cury (2007a, p. 12), “[...] um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática”. Dessa forma, trata-se de uma administração concreta da gestão escolar e educacional.

Assim, por considerar que a categoria gestão democrática compreende várias dimensões que possibilitam a compreensão de sua materialidade, nesta pesquisa são consideradas as dimensões participação e colegialidade.

A democratização da gestão implica participação de segmentos da sociedade, partilha de poder na tomada de decisão (PARO, 2001a), o que a faz se aproximar do conceito de democracia participativa, que segundo Wood (2011, p.7-8), refere-se ao “[...] governo pelo povo ou pelo poder do povo”, admitindo-se como no tempo dos atenienses, a participação de todos, pobres, trabalhadores com direito a voz assembleias públicas e de, principalmente, realizar julgamentos políticos. Relacionavam a este posicionamento, segundo a autora, aos conceitos de igualdade e liberdade de expressão.

Necessita-se esclarecer, segundo Wood (2011, p. 8), que “[...] governo pelo povo pode significar apenas que o ‘povo’, como um conjunto de cidadãos individuais, tem direito de voto”, direito de escolher quem serão seus representantes, o que caracteriza a democracia representativa. Dessa forma, a soberania popular, o poder do povo, emanaria apenas por meio do voto, mas não na tomada de decisões, admitindo-se que as questões políticas caberiam apenas aos que foram eleitos no Parlamento, já legitimados pelo voto popular para tanto.

Enfatiza-se, portanto, que participação se relaciona com poder, significa “[...] dar parte e tomar parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou ordenamento” (CURY, 2001, p. 51).

¹⁰ Segundo Adrião e Camargo (2007, p. 65), “O termo ‘princípio’ é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. Geralmente, são os princípios que norteiam o detalhamento dos textos constitucionais [...] por se constituir em diretrizes para futuras normatizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que dele derivam”.

Assume-se que sociedade democrática é o sustentáculo do Estado de Direito, segundo Vieira (1992, p. 13), sendo ela promovida pela “[...] real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção”, quando ocorrem processos crescentes de decisões baseadas em deliberações coletivas. Para o autor, a democracia será vista como processo pelo qual “[...] a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres [...] um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade” (VIEIRA, 2001. p. 14).

Destaca-se, assim, a importância de participação de segmentos da sociedade civil em Conselhos de Educação, Comitês, Fóruns de Educação, nos sistemas escolares, organizações profissionais, sindicatos, entre outros. Reconhecendo-se, segundo Cury (2002c, p. 253), que a conquista do direito à educação como um direito expresso e declarado em alguns países, “[...] é um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos de trabalhadores que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política”. Portanto, concorda-se com a afirmação de Horta (1998, p. 9) de que a garantia de direitos e o planejamento das políticas públicas na área social devem partir de uma “[...] perspectiva democrática que exigem, necessariamente, a participação organizada da sociedade civil, para reivindicar o seu atendimento efetivo”, uma vez que se entende que além da declaração dos direitos, a efetivação dos mesmos tornam-se, segundo Cury (2007a, p.484), “[...] imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social”.

No que diz respeito à ampliação dos sujeitos políticos participantes dos processos decisórios, tem-se a dimensão colegialidade na gestão da educação, dimensão que Lima (2014) relaciona à gestão democrática, pois a existência de órgãos colegiados, compostos por segmentos da sociedade civil, entre eles, pais, discentes, docentes, funcionários e de segmentos da sociedade política, como representantes do poder público municipal, podem contribuir para a construção de uma alternativa democrática de grande alcance, sobretudo se a participação nos processos de tomada de decisão ocorrer nos sistemas/redes de ensino. Para o autor, a colegialidade é considerada mais próxima de concepções democráticas de poder participativo, afastando-se de modalidades unipessoais.

Nesse contexto, a educação além de um direito social prescrito no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, pode ser considerada um direito de cidadania, uma importante função social visando a garantir o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício

da cidadania, segundo Cury (2007a, p. 487), “[...] a função necessária do Estado, com a colaboração da família e da sociedade”.

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, s.p.).

Saviani (1999) relaciona a educação como um processo de formação cidadã e, segundo Cury (2008, p. 301), ela constitui-se em um “direito político da cidadania”, ou seja, trata-se de um processo que contribui para o desenvolvimento da democracia participativa.

Para Saviani (1999, p. 54):

[...] a relação entre educação e democracia se caracteriza pela dependência e influência recíprocas. A democracia depende da educação para o seu fortalecimento e consolidação e a educação depende da democracia para o seu pleno desenvolvimento, pois a educação não é outra coisa senão uma relação entre pessoas livres em graus diferentes de maturação humana.

Na análise de Saviani (1999), o espaço educativo deve ser concebido como um espaço de construção de valores próprios da cidadania, envolvendo o crescimento pessoal e social, crescimento da convivência cooperativa entre os sujeitos, como também o desenvolvimento de valores, posturas e hábitos democráticos que não se materializam apenas pela sua introdução no currículo escolar; vislumbra-se, portanto, que no espaço escolar também possa existir a vivência democrática, o que contribuiria para a formação de cidadãos.

Para analisar a política pública em foco torna-se imprescindível compreendê-la em seu período histórico, no seu contexto de produção, na determinação da estrutura econômica bem como nos elementos mediadores que se interagem na materialização desta política, para o que compõem as análises macroestruturais e micro estruturais que se propõem a realizar.

Com base no exposto, pretende-se analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de democratização da gestão da educação básica, sem perder de vista que se vive sob o domínio do modo capitalista de produção (e suas reconfigurações) com as contradições que lhes são inerentes e que, historicamente, “[...] a experiência democrática brasileira tem uma especificidade, pois com o processo de abertura política, após longa ditadura, a luta pela democratização da sociedade passou também pela construção de uma gestão democrática da educação” (PERONI, 2012, p. 20). Dessa forma, analisar a atuação de Conselhos, Comitês, uma vez que se configuraram como “processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral”, conforme discute Peroni (2012, p. 20), traduz a atualidade da discussão que ora se

propõe nesta pesquisa que se baseará em análises concretas de situações que também são concretas.

Tem-se como pressuposto que a presença do Comitê Local do Compromisso, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), avançou no sentido de criar espaços para a participação de segmentos da sociedade civil na gestão da Educação Básica. No entanto, a sua atuação no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) ocorreu nos limites e singularidades dos municípios, com tradição patrimonianista e centralizadora.

Para atender aos objetivos propostos nesta tese são apresentados, a seguir, os procedimentos metodológicos utilizados para nortear a pesquisa e articular a dimensão objetiva da realidade a ser estudada.

Os municípios que fazem parte da pesquisa estão inseridos no projeto de pesquisa “Planejamento da Educação em Municípios Sul-Mato-Grossenses: implicações para a gestão democrática e o direito à educação”, citado no início desta introdução. A referida pesquisa definiu como um dos critérios abranger os cinco municípios mais populosos do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme dados da “Estimativa de População”, divulgada pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE, 2015) e que são destacados no Quadro 1, apresentado a seguir.

Quadro 1: Estimativa populacional e localização dos cinco municípios mais populosos do Estado de Mato Grosso do Sul: 2015

Município	População Estimada	Localização
Campo Grande	853.622	Centro-Norte de MS e Capital do Estado
Dourados	212.870	Extremo-Sul de MS
Três Lagoas	113.619	Leste de MS
Corumbá	108.656	Noroeste de MS – fronteira com a Bolívia
Ponta Porã	86.717	Sudoeste de MS – fronteira com o Paraguai

Fonte: IBGE. Estimativa populacional 2015. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU_20160211.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU_20160211.pdf)..>. Acesso em: 20 mar. 2016.

De forma a atender aos objetivos desta pesquisa foram selecionados, dentre os cinco municípios mais populosos, os municípios que instituíram o Comitê Local do Compromisso no momento da adesão ao Plano de Metas Todos pela Educação em 2007 e que, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), atribuíram nível de pontuação 3 e 4 a esse indicador de qualidade. Tais pontuações conferem ao Comitê Local do Compromisso mais proximidade ao que era

solicitado no Decreto 6.094/2007, sobre sua composição e atuação. No quadro a seguir, pode-se visualizar a pontuação atribuída pelos cinco municípios.

Quadro 2: Pontuação atribuída ao Comitê Local do Compromisso nos cinco municípios mais populosos do Estado de Mato Grosso do Sul: PAR (2011-2014)

Município	Comitê Local do Compromisso: existência e atuação
Campo Grande	Nível 4
Dourados	Nível 1
Três Lagoas	Nível 2
Corumbá	Nível 3
Ponta Porã	Nível 2

Fonte: PAR Analítico de Campo Grande (2011-2014), PAR Analítico de Dourados (2011-2014), PAR Analítico de Três Lagoas (2011-2014), PAR Analítico de Corumbá (2011-2014) e PAR Analítico de Ponta Porã (2011-2014).

Campo Grande atribuiu nível 4 (quatro) e Corumbá atribuiu nível 3 (três), ao Indicador - “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”, no âmbito da Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 -“Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”. Destacando-se que tais pontuações evidenciam a existência e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso, pois no PAR (2011-2014) a pontuação 3 (três) “[...] aponta para uma situação que apresenta mais aspectos positivos do que negativos, significando que o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho no indicador em questão. A SME pode ajustar algum procedimento interno ou implementar alguma ação para melhorar a situação do indicador”; e a pontuação 4 (quatro) aponta “[...] para uma situação positiva. O que a SME faz cotidianamente é suficiente para manter uma situação favorável do indicador” (BRASIL, 2011a, p. 3)¹¹.

Na sequência, soma-se ao critério apresentado anteriormente, os critérios de os municípios selecionados terem Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação e assinado, em 2007, o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, junto ao governo federal, dando início ao diagnóstico e à elaboração do PAR com base nas quatro dimensões estabelecidas nesse Plano.

¹¹O Ministério da Educação elaborou o documento “Instrumento Diagnóstico PAR Municipal (2011-2014)” (BRASIL, 2011a) com orientações aos municípios para elaboração do segundo ciclo do PAR, sendo esse instrumento de planejamento formado por quatro dimensões. Cada dimensão é formada por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos, correspondentes a quatro critérios de pontuação (1 a 4), que deverão ser atribuídos pelos municípios, no momento da elaboração e definição das ações do PAR.

A escolha por dois municípios permite que possam ser realizadas aproximações entre eles, reconhecendo-se, conforme argumenta Arretche (1999), que no Brasil há desigualdades regionais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativas dos governos locais. Dessa forma, pode-se afirmar que os atributos estruturais (capacidade técnica e financeira) de cada ente federativo e as condições políticas locais têm impacto sobre o processo de materialização de uma política educacional o que justifica a seleção de dois municípios, buscando-se compreender como cada um deles organiza-se para dar consequência ao PAR no que se refere à democratização da gestão. Destaca-se, portanto, que “[...] a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulação produza impactos diversos em diferentes unidades da federação”, segundo Arretche (2001, p. 50), levando-se em consideração, inclusive, a autonomia do ente federado município na materialização dessa política.

Assim, não se buscou construir análises comparativas, mas analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso em práticas democráticas, via PAR, nos sistemas educacionais dos municípios investigados de forma a conhecer suas experiências na democratização da gestão local com base nesse instrumento de planejamento a ser implementado por tais entes federados, sendo a implementação, conforme já exposto, um processo relacionado a um conjunto de decisões e ações tomadas em nível local no qual há condições políticas diversas. Assim, na análise dessa política busca-se apreendê-la “[...] no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade” (DOURADO, 2007, p. 922).

A partir da definição de política pública como ação do Estado (AZEVEDO, 2004), é importante destacar a posição de Vieira (2001). O autor argumenta que as políticas públicas devam sempre passar por avaliação o que constitui uma exigência obrigatória, uma vez que elas foram custeadas com recursos pertencentes às sociedades. Na mesma direção, Souza (2006) discorre que as políticas públicas depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas e quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação pela sociedade para qual foram destinadas. Tem-se uma política que foi elaborada, implementada e para a qual se propôs um acompanhamento, portanto, faz-se necessário analisar as implicações dessa política para a democratização da gestão em âmbito local.

O estudo em pauta comportou pesquisa bibliográfica, partindo-se do procedimento de seleção e leitura de bibliografia relacionada ao objeto de estudo, em artigos, teses e

dissertações que permitiram maior familiaridade e ao mesmo tempo possibilitaram a compreensão desse objeto na sua concretude.

Para caracterizar e compreender a realidade, em âmbito nacional, utilizou-se coleta, organização e análise de fontes legais relacionadas, principalmente, às políticas e planejamento da educação básica, compreendendo-se que tais materiais “[...] expressam não apenas as diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, [e, principalmente] produzem intervenções sociais”, conforme discute Evangelista (2012, p. 2).

No desenvolvimento da pesquisa documental, houve a necessidade da adoção de uma postura crítica diante dos textos dos documentos, pois eles expressam mais do que simples palavras, revelam os indícios da ação humana, ideias, opiniões, valores e concepções das políticas educacionais (SHIROMA et al., 2005). Portanto, levou-se em conta a assertiva de que “documento é história” (EVANGELISTA, 2012, p. 3), uma história que engendra ações de sujeitos sociais. Trabalhar com documentos, segundo Evangelista (2012, p. 5), supõe considerá-los “como resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico”. Nesse sentido, coube compreender, por meio das informações encontradas nos documentos, os significados históricos de tais materiais.

Segundo a autora,

Trata-se do papel posto para os intelectuais: encontrar o sentido dos documentos e com eles construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes e das perspectivas que – não raro obliteradas no texto – estão em litígio e em disputa pelo conceito, pelo que define o mundo, pelo que constitui a história. Podemos afirmar que trabalhar com documentos significa aceder à história, à consciência do homem e às suas possibilidades de transformação! (EVANGELISTA, 2012, p. 7).

Tornou-se necessária, portanto, a compreensão do contexto histórico nos quais foram produzidos os documentos, as condições históricas, as determinações, as mediações e as contradições observadas a partir da “[...] da relação de forças entre projetos em disputa” que ali estão contidos com objetivo de buscar conhecer a realidade em sua totalidade (ADRIÃO; PORTELA, 2007, p. 11).

Para elucidar o momento histórico vivenciado a partir do PDE/Plano de Metas e o PAR, foram utilizadas fontes documentais de caráter nacional, entre elas:

Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados (BRASIL, 2007b);

Livro: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões princípios e programas (BRASIL, 2007c);

Resolução n. 29, de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007 (FNDE, 2007a);

Resolução n. 47 de 2007. Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007 (FNDE, 2007b);

Plano Compromisso Todos pela Educação: orientações gerais para aplicação dos instrumentos (BRASIL, 2008a);

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: instrumento de campo (BRASIL, 2008b);

Instrumento Diagnóstico PAR Municipal (2011-2014) (BRASIL, 2011a);

Lei n. 12.695, de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2012c).

Na sequência, para compreensão da realidade em âmbito local, foram realizados procedimentos de levantamento, sistematização e análise da legislação educacional dos municípios selecionados, a partir da elaboração do PAR (2007-2010) e, também, levantamento, sistematização e análise dos documentos oriundos dos governos municipais, de modo especial o PAR elaborado para o período (2011-2014). Os documentos utilizados compreenderam:

Plano de Ações Articuladas (2007-2010) (1º ciclo);

Plano de Ações Articuladas (2011-2014) (2º ciclo);

Legislações criadas para o estabelecimento do Comitê Local do Compromisso¹²:

Decreto “PE” n. 895, 28 de novembro de 2007. Designar os recursos humanos abaixo relacionados, para sob a coordenação da primeira, comporem o Comitê Local do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, responsável pela

¹² Como não foram localizados os atos normativos que instituíram o Comitê Local do Compromisso (2007-2010/2011-2014) no município de Corumbá, foi consultado o SIMEC, via Secretaria Municipal de Educação desse município.

mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (CAMPO GRANDE, 2007d); Atas das reuniões do Comitê Local do Compromisso.

Legislação educacional no âmbito do PAR 2007-2014 no que tange à gestão educacional:

Decreto n. 10.271, de 22 de novembro de 2007. Institui o Índice de Desenvolvimento da educação básica da rede municipal de ensino (IDER) (CAMPO GRANDE, 2007e);

Decreto n. 10.900, de 13 de julho de 2009. Dispõe sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande e dá outras providências (CAMPO GRANDE, 2009);

Lei n. 2.091, de 18 de junho de 2009. Dispõe da aprovação do Plano Municipal de Educação de Corumbá, dá outras providências (CORUMBÁ, 2009c);

Lei n. 2264, 23 de agosto 2012. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Corumbá e fixa regras para a eleição de diretores e do colegiado escolar da rede municipal de ensino (CORUMBÁ, 2012).

Além da análise dos documentos citados, contou-se com a realização de entrevistas com os técnicos que coordenam o PAR nos sistemas/redes municipais de ensino; os membros do Comitê Local do Compromisso, quais sejam um representante dos professores e um representante dos diretores, por serem estes os segmentos presentes em ambos os Comitês Locais do Compromisso dos municípios que compõem o campo empírico.

Outros segmentos também foram entrevistados: um representante do Conselho Municipal de Educação (CME), por considerar este órgão deliberativo e consultivo que pode desempenhar em âmbito local a mediação entre o Estado e a sociedade e constituir-se em uma instância decisória na política educacional e em razão da participação deste órgão colegiado ter sido requerida no planejamento municipal desde a gênese do PAR, conforme documentos orientadores, tendo assento garantido na Equipe Local para elaboração do diagnóstico da realidade local (BRASIL, 2008a); e um representante da UNDIME do Estado de Mato Grosso do Sul e que teria representação no Comitê Estratégico do PAR, sendo esse Comitê responsável por elaborar as ações, programas e atividades que integrarão o PAR e pela possibilidade de constituir-se em um elo entre os sistemas municípios de Educação e o governo federal, via Ministério da Educação.

Os entrevistados são apresentados da seguinte forma: no município de Campo Grande - o representante da Secretaria Municipal de Educação (Gestor do PAR no município de Campo Grande), o representante dos diretores (Membro 1 do Comitê Local do Compromisso no município de Campo Grande), o representante dos professores (Membro 2 do Comitê Local do Compromisso no município de Campo Grande) e o membro do CME (Representante do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande); no município de Corumbá - o representante da Secretaria Municipal de Educação (Gestor do PAR no município de Corumbá), o representante dos diretores (Membro 1 do Comitê Local do Compromisso no município de Corumbá), o representante dos professores (Membro 2 do Comitê Local do Compromisso no município de Corumbá) e o membro do CME (Representante do Conselho Municipal de Educação de Corumbá). Além disso, o entrevistado da UNDIME (Representante da UNDIME no Estado de Mato Grosso do Sul).

Para realizar as entrevistas, partiu-se de roteiros prévios que permitiram abranger um conjunto de informações de maneira menos diretiva de forma a adequá-las aos objetivos da pesquisa. Para tanto, utilizou-se a entrevista semiestruturada de forma a conhecer, sob a ótica dos sujeitos presentes no processo de implementação do PAR (2011-2014), a atuação do Comitê Local do Compromisso nesse processo e a implicação de sua atuação para a democratização da gestão da educação básica dos municípios de Campo Grande e Corumbá.

Nesse sentido, conforme argumenta Triviños (2011, p. 152), a entrevista semiestruturada possibilita “[...] não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade”, e, inclusive, permite que seja possível ter uma “presença atuante” no processo de coleta de informações.

É importante ressaltar para além da necessidade que envolveu busca pelo essencial do objeto de pesquisa por meio da entrevista, que a ética na coleta das informações foi contemplada, entre outros procedimentos, pelo consentimento prévio dos entrevistados em participar da pesquisa, registrado no “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, bem como a anuência dos entrevistados quanto ao local e horário a serem aplicados os instrumentos de pesquisa, mantendo-se o anonimato dos mesmos, conforme declarado por eles no documento. O mesmo ocorreu em relação à gravação das respostas que, posteriormente, foram transcritas, respeitando-se as convenções da língua portuguesa na sua modalidade escrita.

Na mesma direção, convém enfatizar que a adesão à pesquisa ocorreu de forma voluntária e as entrevistas semiestruturadas foram aplicadas após a aprovação do projeto pelo

Comitê de Ética da Universidade Católica Dom Bosco no período que compreendeu julho a setembro de 2016 em Corumbá, Campo Grande e Costa Rica¹³.

Na sequência desta introdução, apresenta-se a organização dos capítulos. No primeiro capítulo, “Estado brasileiro e a gestão federativa da educação”, tem-se como objetivo discutir a gestão federativa da educação, abordando-se a organização federativa e o princípio definido para a educação escolar pública brasileira, a gestão democrática. Discussão que se faz necessária tendo em vista que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), constitui-se como um elemento do planejamento educacional tomado como orientador das ações realizadas para a gestão da educação no seu governo e que intenta articular a ação dos entes da federação para a gestão da educação bem como fortalecer o regime colaborativo.

No segundo capítulo, “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no âmbito da política educacional brasileira: o Comitê Local do Compromisso” apresenta-se o Comitê Local do Compromisso e o Comitê Estratégico do PAR por meio dos dispositivos legais e orientações sobre como deveriam ser compostos e as funções a eles atribuídas. Para tanto, foi necessário compreender o contexto histórico que deu origem ao objeto no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), gestado no governo Luiz Inácio Lula da Silva, bem como seus desdobramentos no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua continuidade no governo Dilma Vana Rousseff.

Na sequência, no terceiro capítulo, “Implementação do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) na rede municipal de ensino do município de Campo Grande-MS: a atuação do Comitê Local do Compromisso” procede-se à análise da atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014) na rede municipal de ensino do município de Campo Grande.

E, no quarto capítulo, “Implementação do Plano de Ações articuladas (2011-2014) na rede municipal de ensino do município de Corumbá-MS: a atuação do Comitê Local do Compromisso” analisa-se a atuação do Comitê Local do Compromisso, no âmbito do PAR (2011-2014), na rede municipal de ensino do município de Corumbá.

Nestes dois últimos capítulos, também são analisadas as relações estabelecidas no âmbito dos municípios pesquisados, momento no qual foram ouvidas várias vozes dos

¹³ A representante da UNDIME no Estado de Mato Grosso do Sul reside no município de Costa Rica-MS, ficando acordado que a entrevista seria realizada nesse município.

sujeitos presentes no processo de implementação, entre eles os gestores do PAR, membros do Comitê Local do Compromisso e representantes do Conselho Municipal de Educação.

Nas considerações finais, dedica-se à síntese dos resultados da exposição. Dessa forma, apresentam-se os resultados, com base nos dados coletados e analisados, em relação ao pressuposto e aos objetivos estabelecidos. Apresentam-se, ainda, indicações que podem servir de base para novas pesquisas.

CAPÍTULO 1

ESTADO BRASILEIRO E A GESTÃO FEDERATIVA DA EDUCAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo discutir a gestão federativa da educação. Para tanto, aborda-se, inicialmente, a organização federativa, para, em seguida, analisar a gestão da educação, levando-se em consideração os princípios constitucionais que regem o sistema federativo e o princípio da gestão democrática para o ensino público brasileiro. Essa discussão se faz necessária uma vez que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), constitui-se em um elemento do planejamento educacional tomado como orientador das ações realizadas para a gestão da educação no seu governo e que intenta articular a ação dos entes da federação para a gestão da educação bem como fortalecer o regime colaborativo, no sentido de “[...] compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2007c, p. 10).

O planejamento educacional, nesse contexto, é considerado como instrumento pelo qual o governo federal organiza a educação nacional, configurando-se como articulador e regulador das ações desenvolvidas pelos entes federados nesse âmbito (FERREIRA; BASTOS, 2013).

Tem-se como referência a Constituição Federal de 1988 que define a elaboração, pelo Poder Executivo, de Plano Plurianual (PPA), instrumento previsto no artigo 165 (BRASIL, 1988), e que tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública de forma a organizar o conjunto de políticas públicas de cada governo bem como o orçamento para implementação de tais políticas (CARDOSO JUNIOR, 2014); e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996b) que em seu

artigo 4º declara a educação básica¹⁴ como um direito do cidadão e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada e, em seu artigo 8º, declara que a organização dos sistemas de ensino dos entes federados deve ocorrer em regime de colaboração, acompanhando o artigo 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Entretanto, deve-se levar em consideração que as políticas educacionais mais recentes estão relacionadas com as mudanças desencadeadas no cenário mundial, no nível macroeconômico, tendo como orientação a ideologia neoliberal, o que acarretou mudanças na configuração do Estado brasileiro e, em consequência, nas políticas e na gestão da educação adotadas por esse Estado; destacando-se que tais políticas contemplarão vários elementos muitas vezes contraditórios, pois a partir da década de 1990 foram introduzidos elementos da gestão gerencial na gestão da educação que passaram a coexistir com a gestão democrática estabelecida na Constituição Federal de 1988 como princípio para o ensino público brasileiro.

O que implica reconhecer que as reivindicações inseridas na Constituição Federal de 1988 resultam de “[...] intensa movimentação de setores da sociedade civil no processo de luta contra o regime ditatorial (1964-1985) e na construção das liberdades democráticas para o conjunto da sociedade brasileira”, e esse movimento se deu, principalmente, durante o período Constituinte (1987-1988), conforme discute Oliveira (2014, p. 152).

1.1 Sistema federativo brasileiro: regime de colaboração e coordenação federativa

Em decorrência do processo de luta, o Estado brasileiro foi definido, na Constituição Federal de 1988, como Estado Democrático de Direito que tem como forma de organização político-administrativa o federalismo, expresso no artigo 1º da Lei Maior, onde se lê que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, s.p.).

O Estado Democrático de Direito brasileiro se sustenta por certos princípios válidos em qualquer país, quais sejam “[...] império da lei, divisão dos poderes, legalidade da administração e garantia dos direitos e liberdades fundamentais” (VIEIRA, 1992, p. 9), tornando-se um importante “[...] recurso político-pedagógico que expressa um modo de

¹⁴ A Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013, estabelece em seu artigo 1º, inciso I, a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade [...]” (BRASIL, 2013a, s.p.), conforme já se declarava na Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, em seu artigo 1º, inciso I (BRASIL, 2009c).

conceber as relações sociais dentro de um país” a ser seguido por todos, conforme analisa Cury (2007b, p. 657).

Vieira (1992, p. 11-12) destaca que no Estado Democrático de Direito, a garantia dos direitos e das liberdades fundamentais é o ponto central, declarados inclusive em textos internacionais como na Declaração Universal dos direitos humanos, sendo que “[...] começa no direito à vida e termina nos direitos econômicos e sociais”. Nesse tipo de Estado há não só a garantia jurídico-formal dos direitos e liberdades, mas se reclama “a presença de mecanismos socioeconômicos dirigidos e planificados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos”.

No Estado brasileiro, os direitos foram legalmente declarados pela Constituição Federal de 1988: o direito de propriedade, presente no Capítulo 1; os direitos sociais encontram-se no Capítulo 2; e os direitos políticos, no Capítulo 4 (BRASIL, 1988). Nesse ordenamento jurídico, a educação é reconhecida como direito social e constitui-se, conforme argumenta Cury (2002c, p. 246), em uma “[...] dimensão fundante da cidadania [sendo assim] tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho”.

Entretanto, segundo Wood (2011, p. 184), há, no âmbito dos Estados, uma igualdade política formal que passa a coexistir “[...] com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta”, por isso essa igualdade é aceita nas sociedades capitalistas, pois não interfere nas relações entre classes existentes. Em outras palavras, há, segundo a autora, aspectos que são comuns com a antiga democracia grega “[...] a dissociação entre a identidade cívica e o status socioeconômico que permite a coexistência da igualdade política formal com a desigualdade de classe” (WOOD, 2011, p. 183). Mas é preciso reconhecer:

[...] que algumas proteções individuais desse tipo [liberdade de expressão e associação e a proteção da esfera ‘não estatal’ contra interferência do Estado] são condições necessárias de qualquer espécie de democracia, ainda que não aceitemos a identificação de democracia com as salvaguardas formais do ‘liberalismo’,¹⁵ ou de que a democracia seja confinada a tais salvaguardas (WOOD, 2011, p. 213).

¹⁵Segundo Cury (2015a, p. 35), o liberalismo é um regime calcado na figura do indivíduo, do indivíduo “livre das peias da servidão”. O liberalismo, para o autor, vai além das interpretações reducionistas que o restringem ao aspecto econômico, pois “Ele é um sistema que visa todos os aspectos da vida social em que o eixo de tal doutrina é o princípio da liberdade. Liberdade em relação ao passado que, por isso, os direitos por ele gerados foram chamados de liberdades”. Esse regime opõe-se aos privilégios antes do indivíduo, tais como sangue, religião, por isso os direitos civis foram denominados liberdades fundamentais. O indivíduo, titular dos direitos civis, tornou-se um aspecto fundamental para a liberdade individual contra o caráter desigual e hierárquico das sociedades medievais. Entretanto, o liberalismo se opôs ao movimento das forças sociais que buscavam avançar no sentido da democracia e do acesso aos bens sociais.

É preciso enfatizar que a igualdade jurídico-formal é importante passo nas sociedades democráticas, mas ela por si só não garante relações democráticas no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Como acentua Vieira (1992, p. 13),

Sociedade democrática é aquela na qual ocorre a real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas sobretudo níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção.

Tendo em vista o entendimento em relação aos direitos humanos e sua importância na construção da cidadania e de uma sociedade democrática, conforme já assinalado por Vieira (1992), a participação coletiva deve estar presente em todas as instâncias, mas, principalmente, nos rendimentos da produção por meio de mecanismos de distribuição da renda.

Portanto, só a igualdade jurídica não é suficiente; em uma democracia também deve ser problematizada a desigualdade social, conforme pontua Cury (2015a). Para o autor a democracia caracteriza-se pela associação entre a igualdade e a universalidade.

No Estado Democrático de Direito deve-se impor algo mais: “[...] o princípio da soberania popular. Este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo” (CURY, 2007b, p. 568), sendo a compreensão de povo não uma abstração, mas um “conjunto de cidadãos portadores de direitos” (VIEIRA, 1992, p. 13).

Segundo Cury (2007b, p. 568), o reconhecimento da importância do direito e da legislação que o expressa “tem seu ponto alto quando se fundamenta na soberania popular”, ou seja, a soberania popular é tida como fonte do direito. Em suas palavras:

[...] a soberania popular, [torna-se] ela mesma a origem do poder, impõem-se a si própria uma autoridade na qual se reconhece ao mesmo tempo como sujeito e objeto. Sujeito por ser sua fonte e objeto porque curva-se aos seus ditames. A defesa das ‘regras do jogo’ perde seu aspecto substantivo, mantendo apenas a sua face formal, quando se descola de suas origens mais fundas, no caso, a soberania popular. E é essa capacidade da pessoa se inserir com condições equitativas mínimas na ordem jurídica de um país e de poder participar igualmente nos destinos de sua comunidade que a define no espaço da cidadania.

No Estado Democrático de Direito, portanto, o aspecto substantivo é dado pela soberania popular por meio da qual se reconhece a importância da participação de todos nos destinos de sua comunidade, com condições dadas pela ordem jurídica.

O Estado brasileiro, para garantir o exercício de cidadania e de participação plural, fundamenta-se em dispositivos constitucionais que garantam a participação social, nas diferentes esferas de poder, as quais expressam a ideia de formação de órgãos colegiados nessas esferas, sob o prisma da relação de mediação entre a sociedade civil e a sociedade política (aparelho governamental). Tem-se, portanto, segundo os dispositivos apresentados a seguir:

Artigo 10 - É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; [...]

Artigo 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. [...] XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; [...]

Artigo 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [...]

Artigo 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade. [...]

Artigo 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, s.p.).

Os dispositivos constitucionais elencados preveem a criação de espaços públicos e a possibilidade de participação da sociedade civil nos processos de discussão, na tomada de decisão e na fiscalização, especialmente, no âmbito da administração pública brasileira, cujo marco formal desse processo é a Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. Assim, a partir desse ordenamento jurídico, há a possibilidade de participação social em órgãos colegiados como conselhos, comitês, equipes de trabalho, entre outros órgãos colegiados, de forma a promover a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Compreende-se, portanto, que a República Federativa do Brasil demanda aperfeiçoamento contínuo da articulação política democrática, “[...] para promover a incorporação crescente de todo o conjunto de pretensões legítimas que compõe o intrincado tecido social no processo de formação do interesse público” (IPEA, 2010, p. 34). Nesse

sentido, a participação social, presente em várias passagens do texto constitucional, deve ser apreendida como um instrumento para a construção e consolidação de valores relacionados à cidadania.

Destaca-se que os fundamentos e objetivos constam nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal (1988), apresentados a seguir, são norteadores da vida pública e vistos como forma de materializar os ideais do Estado Democrático de Direito.

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

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1998, s.p.).

Tais fundamentos e objetivos devem conformar as relações no interior da sociedade brasileira, principalmente no âmbito dos municípios, que se erigiram pós Constituição Federal de 1988 como espaços de exercício de cidadania. Nesse sentido, nos termos de Bordignon (2009, p. 32), esse ordenamento jurídico possibilitaria “[...] a realização do fundamento democrático do exercício da cidadania, dotando o cidadão de poder em seu espaço comunitário de vida, por meio de processos de gestão pública com participação popular”.

Assim, por um lado, caracteriza-se a democracia participativa pela participação da sociedade civil em órgãos colegiados no âmbito da administração pública prevista na Constituição Federal de 1988 e, por outro, assinala-se a democracia representativa por meio do voto direto e secreto. A democracia representativa tem origem, segundo Wood (2011, p. 187), na república americana, para a autora:

A república americana estabeleceu firmemente uma definição de democracia em que a transferência de poder para os ‘representantes do povo’ constituiu não somente uma concessão necessária ao tamanho e à complexidade, mas a própria essência da democracia em si. Os americanos então, apesar de não terem inventado a representação, podem receber o crédito pelo estabelecimento de uma ideia constitutiva essencial da democracia moderna: a identificação desta com a alienação do poder.

Segundo a autora, o desenvolvimento da democracia aproxima-se da ideia de representação e de distanciamento do poder do povo. A democracia que na antiguidade ateniense seria o governo do “*demos*”, ou seja, de muitos, passou a ser o governo de poucos; distanciando-se do conceito de democracia participativa, pois apenas alguns falam por todos, o que para Wood (2011) dificulta que os sujeitos se eduquem como cidadãos públicos.

O Estado brasileiro, conforme já exposto, tem como base para sua organização político-administrativa a República Federativa, na qual se reconhece, no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, a autonomia dos entes federados (BRASIL, 1988). Entretanto, destaca-se que a soberania é única, sendo que ela é exercida pela União, na qual “[...] abrigam-se porções territoriais dotadas de autonomia, que constituem os celebrantes do pacto federativo (entes federativos), selado pela Constituição Federal” (SENA, 2013, p. 123).

Reconhece-se, segundo Arretche (2003), que as relações verticais na federação brasileira, estabelecidas entre governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios, são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos. De modo que as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda para diversas áreas, principalmente, para a área social, ou seja, os municípios têm autonomia para formular e implementar políticas educacionais próprias; tais entes gozariam de autonomia no campo político, legal, administrativo e financeiro.

Entretanto, segundo Cury (2010a, p. 152), essa autonomia é relativa, pois os entes federados “[...] não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas”. O que implica, também, reconhecer a noção de interdependência entre os entes federados. Segundo Abrucio (2012, p. 18), há uma dupla necessidade: “compatibilizar a autonomia dos entes federados com a interdependência existente entre eles”.

De acordo com Abrucio (2010), o sistema federativo brasileiro definiu em que bases o novo modelo de política pública deveria ser construído, qual seja, o “federalismo de matriz cooperativa”, cuja ênfase se dá na busca de maior integração entre os entes federados o que, segundo Araujo (2013), objetiva a equalização de condições de vida em todo território nacional, sendo este crivado por desigualdades regionais¹⁶.

Nessa direção, Cury (2011, p. 113) acrescenta que o federalismo de cooperação,

¹⁶ Segundo Abrucio (2010), o federalismo é o principal instrumento para lidar com o processo de heterogeneidade bem como da construção de unidade a partir da integração de partes diversificadas. Nesse sentido, duas condições levam à adoção desse desenho político-institucional, sendo elas: a existência de heterogeneidade do país (territorial, linguística, étnica, socioeconômica, cultural e política); a construção de uma ideologia nacional alicerçada por instituições que tem como base, no discurso e na prática, a unidade na diversidade.

[...] busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa Constituição.

Ao intentar promover a articulação entre os entes federados, esse tipo de federalismo constitui-se, segundo Abrucio (2010, p. 41), “[...] uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos” e implica diretamente em como se dá o processo de decisão. Diferente de um Estado unitário por meio do qual o governo central é superior às instâncias locais e as relações de poder são caracterizadas como hierárquicas, “[...] nas Federações, ao contrário, vigoram os princípios de autonomia dos governos e de compartilhamento de legitimidade e do processo decisório entre os entes federados”. Dessa forma, supõe-se que uma organização federativa se oriente pela não centralização do poder, o que “significa a necessidade de um certo grau de unidade [...] sem amordaçar a diversidade” (CURY, 2002b, p. 171).

A Constituição Federal de 1988, segundo Cury (2002b, p. 172), optou por um regime normativo e político, plural e descentralizado por meio do qual se cruzam novos mecanismos de participação social e com um modelo institucional cooperativo e recíproco entre os entes federados, o que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões, de forma que “a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão”.

Há, portanto, no federalismo, uma relação de interdependência, conforme já exposto. Nesse sentido, Araujo (2010a, p. 232) argumenta que “[...] o federalismo tem como pressuposto uma organização territorial e política que vise a garantir, pela via democrática, a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade nacional”.

A gestão descentralizada prevista na Constituição Federal de 1988 implica, necessariamente, o compartilhamento de decisões e de responsabilidades entre os entes federados na gestão pública, conforme apresenta Cury (2002d, p. 49):

Desde 1988, o nosso modelo de relações entre os entes federativos foi substancialmente alterado. De um modelo hierárquico e dualista em que a União era superior aos Estados e esses superiores aos Municípios, onde a autonomia desses últimos era mórdica, passou-se para um modelo de colaboração recíproca, descentralizada e com repartição de competências. Isto significou, nas relações políticas, uma nova estrutura institucional cooperativa.

A Constituição Federal de 1988, portanto, intentou “[...] atacar os males históricos da política educacional brasileira, inclusive os localizados em sua dinâmica federativa”, no que se refere, principalmente, à divisão do poder decisório (ABRUCIO, 2010, p. 40).

Com relação à gestão da educação, a Constituição Federal de 1988, a partir do modelo cooperativo adotado, definiu as responsabilidades dos entes federados, conforme pode ser visto no artigo 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.

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988, s.p.).

O modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente de forma a buscar “[...] uma finalidade comum, um sentido geral, com regras, normas de modo que se obtenha uma harmonia interna”, para que seja possível “assegurar interesses e necessidades comuns”, reiterando-se que o ordenamento jurídico reconhece que a oferta da educação básica brasileira é marcada pela desigualdade socioeconômica entre as regiões e municípios no País e a cooperação recíproca poderia contribuir para o encontro de “[...] caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país”, como argumenta Cury (2002b, p. 172).

Nessa direção, o ordenamento jurídico define como devem atuar os entes federados, de forma que há competências privativas, concorrentes e comuns. Para Cury (2002b, p. 172), a efetivação das competências comuns “[...] se impõe como tarefa de todos os entes federativos, pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam”. Entre elas as de “I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; e [...]V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, ambas presentes no artigo 23 (BRASIL, 1988, s.p.).

Segundo o autor, as competências privativas são as competências particulares de cada ente federado. Assim, as competências privativas da União encontram-se nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal e as competências privativas dos estados estão presentes no artigo 18, parágrafo 4º, e nas competências residuais não enumeradas no artigo 25 e as

listadas nos parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo 25; já as competências privativas dos municípios são listadas no artigo 30; e no artigo 24 são apresentadas as competências concorrentes entre União, estados e Distrito Federal e se referem aos assuntos sobre os quais estes entes federativos podem legislar (CURY, 2002b).

Cury (2002b) destaca que embora o artigo 30 faça referência às competências privativas do município, não deixa de fazer interface com a União e os Estados, uma vez que se encontra presente no inciso VI, do mesmo artigo, que compete ao município “[...] manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988, s.p.).

Nesse contexto de descentralização político-administrativa, os municípios tornaram-se responsáveis, segundo o artigo 11 da LDBEN (BRASIL, 1996b), por:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (BRASIL, 1996b, s.p.).

Observando-se que na organização dos sistemas de ensino municipais deveria haver articulação entre as políticas e planos educacionais da União e dos Estados, conforme inciso I, garantindo-se, assim, a unidade das diretrizes para educação em todo território nacional.

Importante destacar que apesar de terem sido definidas as competências dos municípios, no artigo 211, a Constituição Federal de 1988 declara que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, s.p.), reconhecendo-se, segundo Sena (2013), o papel importante da União para a universalização da educação, sem o que tal intento não seria alcançado.

Segundo o autor, a expressão “regime de colaboração” é adotada pela legislação que se refere somente ao setor educacional e “consiste na tradução do federalismo cooperativo para o setor educacional” e que “supõe que cada ente federado exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos” (SENA, 2013, p. 135-136).

O regime de colaboração é reiterado no artigo 8º da LDBEN onde se lê que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996b, s.p.).

De acordo com Sena (2013), para possibilitar a elaboração de legislação referente à cooperação entre os entes federados, por setor, tem-se a Emenda Constitucional n. 53/2006 que estabeleceu no Parágrafo único, do artigo 23, o seguinte:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão 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 (BRASIL, 2006, s.p.).

Nos termos de Oliveira e Ganzeli (2013, p. 1032), a Emenda Constitucional n. 53/2006 alterou a redação desse parágrafo, passando a vigorar com o emprego do plural para a regulamentação do regime de colaboração “leis complementares”, “normas de cooperação”, reconhecendo-se, segundo os autores, que a “alteração considerou a complexidade da regulamentação do dispositivo em uma única lei e possibilitou eventuais ajustes ao longo do tempo”.

Dourado (2013b, p. 763), ao discutir sobre a mudança do Parágrafo único do artigo 23, assim destaca:

A alteração, aparentemente pontual, é significativa, à medida que substitui a força de uma lei complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A concepção de equilíbrio e garantias de âmbito nacional sinaliza para o esforço federativo a ser efetivado. As bases da cooperação implicam, portanto, garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional. Tais questões traduzem uma tensão salutar entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais e os processos de descentralização.

Segundo Cury (2010b, p. 26), o regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil e necessariamente negociado. Há, para o autor, um limite nesse processo “[...] que advém da omissão dos parlamentares em não terem ainda elaborado a lei complementar, exigida pela Constituição em seu artigo 23, parágrafo único”. O autor discute que apesar da Emenda Constitucional n. 53 não falar mais em lei complementar, e sim em leis complementares, “[...] certamente o faz para facilitar o empreendimento de tal mandamento para a área de educação e, eventualmente, para outra área”, o que necessariamente não soluciona o problema de que sejam explicitadas as normas que disciplinem a associação entre os entes federados para as políticas sociais.

Tal omissão vem sendo ocupada por uma “guerra fiscal entre os Estados, as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, a chegada de ‘contribuições provisórias’ que se eternizam, e a sempre adiada reforma tributária e as medidas provisórias”, como analisa Cury (2011, p. 123). Para o autor, não existe vazio em política e tais atitudes podem gerar um federalismo competitivo o “que põe em risco o pacto federativo” que se pauta em um modelo cooperativo, resguardado “sob a figura da colaboração recíproca” bem como seus potenciais avanços (CURY, 2008, p. 1203).

O autor reitera a importância da matéria e seu “significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino” e destaca que a elaboração dessa lei complementar “possibilitaria o aprimoramento da sistematização das competências, a fim de coordená-las de modo claro na forma, de modo cooperativo na articulação, e de modo simétrico no que diz respeito às competências de cada ente federativo” (CURY, 2012, p. 34).

Para Araujo (2010b, p. 753), enquanto tais normas não são fixadas, o que se tem diante desse cenário é a formação de “minipactos” entre os entes federados que se firmam na tentativa de amenizar as assimetrias entre eles por meio de uma variedade de formas que estão relacionadas à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração que, entretanto, “não incidem sobre a questão histórica, estrutural e nevrágica da organização da educação nacional”. Como exemplo, a autora cita as políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais, que além de induzir a ação dos entes federados são compreendidas erroneamente como colaboração.

Quando se discute regime de colaboração¹⁷, Araujo (2010a) destaca a existência da categoria jurídica “formas de colaboração” presente no 4º parágrafo do artigo 211, onde se lê que “§ 4º 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” (BRASIL, 1988, s.p.). Cabe esclarecer, segundo a autora, que as “formas de colaboração seriam aspectos mais pontuais de uma política educacional (por exemplo, as formas de colaboração entre estados e municípios no oferecimento do transporte escolar)” (ARAUJO, 2010a, p. 241).

¹⁷ Cury (2015b, p. 21-22), faz uma distinção entre regime cooperativo, previsto no artigo n. 23, e regime de colaboração, previsto no artigo n. 211, da Constituição Federal de 1988. Para o autor, “O primeiro implica tão só os entes federativos. Já o segundo, ao abranger os sistemas de educação, toca tanto na rede pública quanto na rede privada autorizada pelo poder público”.

O que pode ser visto, também, conforme Cury (2015b), no art. 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) (BRASIL, 1996b), incisos II e III, de que cabe aos Estados:

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
 III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (BRASIL, 1996b, s.p.).

A complexidade e a importância da matéria educacional exigem, segundo Cury (2015b), regime de colaboração entre os sistemas de ensino (artigo 211), normas de cooperação entre os entes federativos (Parágrafo único do artigo 23), que são, segundo Dourado (2013b), fundamentais para a garantia da universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos, sendo que, também, merece atenção no combate às desigualdades regionais e na oferta educacional a coordenação federativa por meio da função redistributiva e supletiva¹⁸ da União. Conforme discute Sena (2013, p. 135), tal função “[...] advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade”.

A função supletiva da União tem como objetivo manter o equilíbrio federativo e buscar a equidade, portanto, cabe enfatizar que “os governos centrais são agentes estratégicos nos processos de redução das desigualdades interpessoais e regionais” (SENA, 2013, p. 135). Ainda segundo o autor, “A função redistributiva corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com o objetivo [também] de equalização”; são essas funções, portanto, “o corolário” do modelo de federalismo que se adotou no Brasil: o cooperativo (SENA, 2013, p. 135).

A coordenação federativa é uma importante função da União no contexto do federalismo brasileiro. Segundo Abrucio (2005, p. 42), a “coordenação federativa tem como intuito ir além da dicotomia centralização versus descentralização”, pois leva em consideração as “formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta”, aspecto que deve ser levado em consideração em Estados federados.

¹⁸ A partir da Emenda Constitucional n. 14 que prevê nova redação ao parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal no qual se lê que: “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1996a, s.p.).

Na análise de Saviani (2011), o papel de coordenação federativa atribuído à União pressupõe que ela seja o nível articulador da federação, pois para o autor:

[...] o que distingue o Estado federado do não federado não é o fato de atuar via da descentralização ou da centralização. Aquilo que caracteriza a federação é a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente articulados tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns. Por isso o nível articulador da federação, a instância que representa o que há de comum entre os vários entes federativos se chama precisamente União (SAVIANI, 2011, p. 76).

Nesse sentido, caberia à União articular os níveis da federação com vistas ao alcance de necessidades comuns, bem como auxiliar os governos subnacionais dotados de diferentes capacidades econômicas e fiscais que incidem na oferta dos diferentes tipos de serviço público, a superarem suas dificuldades, sendo que sozinhos não teriam como resolver.

A função coordenadora da União está presente no artigo 8, parágrafo 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), onde se lê que “§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996b, s.p.).

Cabe à União, portanto, conforme discute Ferreira (2015, p. 545), “[...] colaborar para a superação das dificuldades orçamentárias, gestionárias e pedagógicas que afligem os entes administrativos locais”. Assim, o que se leva em consideração é o fato de que deva haver um equilíbrio entre as ações centralizadas (pela União) e outras descentralizadas (para os municípios), de modo que haja fortalecimento, também, das competências dos municípios no planejamento educacional.

Dessa maneira, a União estaria colaborando “[...] na construção de capacidades institucionais” (ABRUCIO, 2005, p. 57). Na mesma direção, Arretche (2004, p. 20) analisa que “[...] a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre estados e municípios”.

Em outras palavras, reconhecer o caráter coordenador da União não implica reconhecer, na mesma medida, que os demais entes federados são considerados subordinados a ela, mas o que se busca é um resultado comum (ARAUJO, 2010a) via coordenação da União. O que pode levar a uma aproximação do conceito de colaboração “um trabalho conjunto no interior do qual os agentes públicos buscam, pelo consenso, pelo respeito aos campos específicos de atribuições, tanto metas comuns como os meios mais adequados para a

consecução das finalidades maiores da educação nacional”, conforme discute Cury (2002b, p. 194), o que para o autor implica reconhecimento de que não há caminhos e nem respostas previamente definidas.

Segundo Abrucio (2005, p. 55), a coordenação pode ocorrer, inclusive, por meio de fóruns especializados que sejam capazes de articular os diversos níveis da federação, ou seja, por meio de “fóruns intergovernamentais, a partir dos quais as políticas nacionais poderiam ser melhor controladas e legitimadas”. Nesse sentido, reforça-se a visão do autor de que coordenação federativa implica que o governo federal disponha de capacidade institucional para desempenhar tal função.

Deve-se reconhecer, nesse contexto, a União como responsável pela distribuição intergovernamental, encarregada do financiamento e formulação de políticas nacionais setoriais bem como da coordenação das ações intergovernamentais, de tomar as decisões mais gerais, principalmente, no que se refere à formulação de políticas públicas na área educacional e coordenar as relações entre os entes federados nesse âmbito, o que pode ser observado nas suas competências privativas, entre outras:

Artigo 21 IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...]
 Artigo 22 XXIV - diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988, s.p.).

Destaca-se, também, sua centralidade decisória nos processos de avaliação de rendimento escolar, presente no artigo 9º, inciso VI, da LDBEN onde se lê que a União fica incumbida de “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”¹⁹ (BRASIL, 1996b, s.p.).

Em razão do poder decisório da União, segundo Arretche (2004, p. 22), as políticas implementadas pelos governos locais tornam-se condicionadas às transferências federais e às regras definidas, pois o “governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo”. Ainda mais em um país marcado por desigualdades regionais nos quais os governos subnacionais, de modo geral, têm como característica a dependência financeira ou escassez de recursos para que eles possam atuar junto à população sob seu território; baixa capacidade administrativa, que se traduz na

¹⁹ Observa-se, conforme análise de Lima (2015, p. 1.341), que “A avaliação educacional [...] é uma das máximas expressões, substantivas, das políticas educacionais contemporâneas, seja em escala nacional e local, seja em escala transnacional”. No entanto, esse processo de avaliação, na atualidade, tem adquirido a característica de avaliação em larga escala.

dificuldade de formulação e implementação de programas governamentais e isso se deve, portanto, à heterogeneidade em termos financeiros, políticos e administrativos nesse âmbito, possibilitando à União poder de barganha com esses entes federados (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Nesse contexto, é importante frisar, segundo Oliveira e Sousa (2010, p. 23), que o governo federal possui significativo poder indutor para implantar políticas, princípios de gestão, enfim, práticas de seu interesse. Assim, para os autores, o governo federal utiliza

[...] o poder normativo já estabelecido para a esfera federal a fim de interferir na gestão dos sistemas, quer seja por meio de diretrizes centralizadoras como a definição dos parâmetros curriculares nacionais, generalização dos sistemas de avaliação, entre outras medidas, quer seja por meio de repasses de recursos mediante transferências voluntárias.

Os autores se referem, por exemplo, ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR), implantados, respectivamente, nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva e afirmam que são ações implantadas pela União que atingem escolas e redes municipais, “por fora” da esfera estadual. E, concluem que “Não se pode negar que o objetivo é alcançado, particularmente nas redes menores, onde mesmo montantes muito pequenos de recursos podem impactar” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 23).

Dessa forma, conforme analisam os autores, o governo federal passa a exercer uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações, implementando, dessa forma, uma nova centralização do sistema, por meio de uma ação coordenada e induzida, que se agrava pela ausência de uma modificação legal mais ampla, seja no regime de colaboração, seja no estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação²⁰ (SNE) ou uma reforma tributária. Assim, o regime de colaboração materializa-se na forma de execução de programas educacionais previamente desenhados centralmente e coordenados pelo governo federal, em detrimento de decisão conjunta, e que promove uma colaboração entre os entes federados coordenada e induzida.

Por certo, a questão fiscal é um importante aspecto do federalismo uma vez que diz respeito à possibilidade de instituição “[...] de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia [...] dos entes federados”, conforme discute Cruz (2012, p. 70). Segundo a autora, é necessário que esses entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade, ao mesmo tempo em que possibilita a autonomia para execução de políticas

²⁰ Para a discussão sobre a importância do SNE, ver Dourado (2013b).

frente ao poder central, evitando dependência e, consequentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal, pois a disponibilidade de recursos é essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações (CRUZ, 2012).

Araujo (2010b) corrobora esse entendimento ao relatar que a nova configuração do federalismo brasileiro trouxe maior complexidade para a engenharia institucional e política do país, uma delas é relativa ao tamanho e à heterogeneidade da federação brasileira, em que há estados e municípios que sobrevivem basicamente de repasses dos fundos de participação.

Para que se tenha uma ideia das dificuldades dos municípios, Cara (2012, p. 260) apresenta em pesquisa os dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) divulgados em 2012, ano base 2010. O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) analisou 5.266. Segundo o autor, com base nesses dados, “2.302 municípios (44%) foram avaliados em situação de dificuldade fiscal, 1.045 (20%) apareceram em situação crítica, 1.824 prefeituras (35%) apresentaram situação fiscal satisfatória, apenas 95 municípios (1%) tiveram boa capacidade de gestão fiscal por possuírem receita própria” o que leva à reflexão de que apenas 95 governos locais são orçamentariamente autônomos no Brasil.

Nesse contexto, o governo federal tem se responsabilizado pela formulação da política nacional por meio de portarias e decretos que consistem em condicionar as transferências federais à adesão de estados e municípios aos objetivos da política federal, o que tem aumentando, conforme discutido, “exponencialmente a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais”, utilizando os termos de Arretche (2004, p. 22).

Por meio de políticas implantadas a partir de 1990, o município, ente federado responsável pelo Ensino Fundamental e a Educação Infantil em seu território de atuação, vê-se obrigado, com o aumento da oferta da educação pública, a realizar arranjos locais e “estes, na melhor das hipóteses, busca[ram] responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios”, conforme analisam Adrião e Garcia (2008, p. 786).

1.2 A descentralização das políticas educacionais pós Constituição Federal de 1988

Entende-se que o processo de descentralização caracteriza-se como de natureza intergovernamental que ocorre por meio de relações que são construídas entre os integrantes

do pacto federativo, não se trata, portanto, conforme afirma Saviani (2011, p. 76), “de um processo natural, mas histórico e sociopolítico” no qual os Estados federados podem operar de forma centralizada ou descentralizada a depender de tais relações, reconhecendo-se que o Brasil passou por diferentes modelos de federalismo e de relação entre os entes federados.

Destaca-se, portanto, que a distribuição de poder político nos Estados federativos pode ocorrer de forma centralizada ou descentralizada. No primeiro caso há a concentração de poder no governo central²¹, ou seja, pressupõe tomada de decisão em um nível central, sendo tais decisões relacionadas “[...] aos aspectos econômico, financeiro, administrativo em relação ao estabelecimento de políticas públicas” (OLIVEIRA, 1999, p. 12) e a relação que se estabelece com os entes federados é a de subordinação. O segundo caso caracteriza-se pela não concentração do poder, quando “[...] as decisões e as definições de ações para alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais” (OLIVEIRA, 1999, p. 14). Assim para o autor,

Por descentralização entende-se que as entidades regionais e locais, com graus significativos de autonomia, definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação (OLIVEIRA, 1999, p. 16).

No ordenamento jurídico do Estado brasileiro há, segundo Cury (2010a), tanto um autogoverno (concentração) quanto um governo compartilhado (difusão). Portanto, pode-se dizer que nesse caso o “caráter federativo de um Estado nacional se concentra em um polo central de poder e, ao mesmo tempo, difunde-se pela autonomia dos seus membros que possuem competências próprias” (CURY, 2010a, p. 154) e a relação que se estabelece entre os entes federados é a interdependência, como é o caso do federalismo cooperativo, conforme discutido na seção anterior. Assim, a descentralização ocorre quando os entes federados participam das decisões, da concepção das políticas, destacando-se, também, a importância da descentralização dos recursos de forma que se dotem os entes federados de condições de realizarem as atribuições de suas competências (DOURADO et al., 2016).

Conforme discute Araujo (2005), por mais paradoxal que possa parecer, a maior autonomia dos municípios, em um país desigual como o Brasil, exige maior apoio e atuação intergovernamental dos outros dois níveis de governo, principalmente do governo federal, de forma a garantir o desenvolvimento de suas capacidades e para que tenham condições

²¹ Oliveira (1999, p. 14) esclarece que a centralização representa, no caso educacional, tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, como em nível de Secretarias estadual e municipal de educação, nos entes federados, e destaca que a sua característica “é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre sua execução”.

financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações conforme suas necessidades e especificidades, sendo a União responsável por articular e coordenar a ação dos entes federados.

Para Cruz (2012) um tipo de descentralização que leve em consideração a autonomia dos entes federados e seja capaz de compatibilizar a interdependência entre eles pode ser entendida como descentralização qualificada. De acordo com a autora,

[...] segundo Bruno Théret (1998), a descentralização no federalismo implica descentralização qualificada, aquela que ocorre do governo federal para as unidades nas matérias que lhes são de competência própria, ou mesmo que estejam no campo das prerrogativas comuns, sendo assegurado ao governo federal sua coordenação. Aqui se descentraliza o que já havia sido centralizado pela própria legislação, acordado no pacto fundante, ou seja, na Constituição Federal (CRUZ, 2012, p. 70).

Neste contexto, a interdependência é um conceito indispensável para que se possa construir processos de descentralização qualificada, isto é, de repartição de competências acompanhadas das condições necessárias para sua efetivação.

Dourado (2015, s.p.) analisa que o processo de descentralização qualificada, não apenas respeita, mas considera os diversos entes federados e sinaliza numa perspectiva de fortalecimento de instâncias como conselhos de educação, fóruns e de outros setores articulada com uma “concepção de educação e de gestão democrática que garanta a ampliação do direito a educação para todos, da Educação Básica a Educação Superior”.

Ainda no que se refere à centralização, destaca-se que o controle centralizado pode se basear em estratégias que se assentam na desconcentração de serviços do nível central para níveis regionais ou locais, ou seja, “na delegação²² de autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro de um ministério e agências do governo central” de forma que tais entidades passam a depender diretamente do outorgante, conforme discute Oliveira (1999, p. 14).

Dourado (2007) considera que no Brasil, pós Constituição Federal de 1988, houve um processo de desconcentração de ações educacionais e não a descentralização que garantisse a autonomia dos entes federados. Desse modo, ocorreu a transferência de competências de um ente federado para outro, seguida da manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da Educação Básica, o que segundo Dourado et al. (2016, p. 17-18), “[...] contribui fortemente para a permanência das desigualdades sociais, ao que se somam as especificidades das relações de poder e de dominação que também afetam as práticas

²² Segundo Cunha (2010, p. 304), delegar significa “transmitir, conceder ou conferir (poder, incumbência)”.

educativas". Nesse contexto, segundo ao autor, “predominam, no cenário educacional, vários processos de regulação que permeiam o cotidiano dos sistemas de ensino e das escolas públicas, sob a hegemonia da União, por meio da indução de políticas de financiamento de ações e programas governamentais” (DOURADO, 2007, p. 937). Assim,

A União, quando busca cumprir seu papel redistributivo, supletivo e equalizador, prestando assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito federal e aos municípios, em regime de colaboração, tem tendido, nos programas e projetos concernentes à educação, muito mais ao desenvolvimento de práticas concentradoras e/ou desconcentradoras do que descentralizadoras. Dentre outras causas, isto se dá pelas indefinições históricas em termos do exercício do regime de colaboração e das complexas relações intergovernamentais forjadas pelo nosso federalismo. Este, ao mesmo tempo em que confere autonomia às unidades subnacionais, as mantém quase sempre dependentes do poder central para mover seus programas de ação (DOURADO, 2016 et al., p. 19).

Pelo exposto, torna-se necessário abordar o contexto histórico em que as relações entre os entes federados foram sendo construídas, principalmente após a inserção do município como ente federado, reconhecendo-se que as mudanças no atendimento às políticas sociais são parte integrante das reformas no papel do Estado no Brasil e inseriram-se, segundo Dourado et al. (2016, p. 22), na solução concebida pelo governo para ajustar o país “aos novos requerimentos impostos pelos modelos econômicos e políticos, em face das exigências que os rumos do processo da acumulação plasmaram para os mercados e em face da postura subordinada das nossas elites a essas imposições”.

A partir de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello²³ (1990-1992) e nos dois governos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2002) deu-se curso no Brasil a um processo de redefinição do papel do Estado no seu viés econômico, político, e social sob a direção teórica, política e ideológica do neoliberalismo, assentado no diagnóstico de crise do Estado.

É preciso, portanto, conhecer o contexto histórico que permitiu o desenvolvimento da ideologia neoliberal. Com a crise enfrentada no modo de produção capitalista após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a fim de recuperar os países devastados e garantir o não retorno das condições econômicas que desembocaram na “grande crise de 1930” (HARVEY, 2012) os Estados passaram a adotar uma série de medidas que fizeram com que esse tipo de Estado fosse denominado Estado de Bem-Estar Social.

O Estado de Bem-Estar Social deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar do cidadão. Assim, esse tipo de Estado tinha como

²³ O ex-presidente Fernando Collor de Mello teve seu mandato interrompido pelo *impeachment* em 1992.

característica assumir para si uma variedade de obrigações, tais como a promoção das políticas sociais. A teoria que de origem ao Estado de Bem-Estar Social foi idealizada por John Maynard Keynes (1884-1946) e seu ápice ocorreu em 1960; configurando-se em uma alternativa que visava à conciliação entre capitalistas e trabalhadores, ainda que dentro da ordem capitalista (HARVEY, 2012).

O Estado de Bem-Estar Social, também chamado Estado Regulador ou Estado-Providência, conforme afirma Senna (2003, p. 111), “[...] é uma forma de relação entre Estado e capital que tem no fundo público a garantia da continuidade da acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho”. Esse Estado surgiu com o objetivo de responder às demandas sociais originadas pela “deterioração da força de trabalho explorada quase sem limites por um capitalismo selvagem”, originadas pelo desenvolvimento industrial que estabeleceu novas relações econômicas e sociais, em virtude da crescente organização do mundo do trabalho, passando o desdobramento direto do capital e trabalho para a esfera pública e isso se deu pela crescente mobilização da classe trabalhadora que reivindicava melhores condições de vida e trabalho.

De acordo com Harvey (2012), na visão de Keynes, o Estado constituía-se um elemento integrante e indispensável para o bom funcionamento do sistema econômico capitalista, cabendo ao mesmo a responsabilidade por eliminar a carência que envolvia a demanda efetiva em situações de recessão e desemprego, devendo, portanto, regular as oscilações entre emprego e investimento.

O autor acrescenta que nos países capitalistas avançados, a política redistributiva, os controles sobre a mobilidade do capital, a ampliação dos gastos públicos, a criação do Estado de Bem-Estar Social, e as intervenções ativas no Estado na economia caminharam lado a lado a taxas de crescimento relativamente elevadas (HARVEY, 2012). Segundo outra análise, “o capitalismo avançado estava entrando numa fase de auge sem precedentes [...] apresentando o mais rápido crescimento da história, durante as décadas de 50 e 60” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Entretanto, conforme discute Harvey (1996), a grande crise no modelo econômico pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945) com a forte deflação de 1973 a 1975, fez com que o mundo capitalista avançado caísse em uma longa e profunda recessão.

As causas assinaladas pelos teóricos que vieram a prececer e a criticar o Estado de Bem-Estar Social eram as de que as finanças do Estado estavam muito além dos recursos que arrecadava, o que acarretou uma profunda crise fiscal e de legitimação, pois enquanto a receita de impostos caía, os gastos sociais disparavam; os gastos sociais acarretaram crise na

acumulação do capital. E, assim, abriu-se espaço, ou seja, condição material propícia para uma nova relação do Estado com a sociedade, quando foi possível colocar em prática as ideias neoliberais desenvolvidas por Hayek²⁴ e seus seguidores, vistas como antídoto para as ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo (HARVEY, 2012).

A ideologia neoliberal, nos termos de Anderson (1995, p. 9), configurou-se em uma “reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. Ainda segundo o autor, “trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas política” e que se difundiu a partir da década de 1980.

Segundo os teóricos neoliberais, conforme exposto, o padrão de financiamento público provocou *déficit* nas receitas governamentais dos países que adotaram os pressupostos da Teoria do Estado de Bem-Estar Social. Não havia, portanto, mais possibilidade de o capital prosseguir com sua reprodução e continuar atendendo as demandas da força de trabalho, pois o lucro tornou-se insuficiente (SENNA, 2003).

A discussão que se trava no pensamento neoliberal encontra-se, também, na tensão entre a liberdade individual e a democracia. Hayek (1984), representante do neoliberalismo, explica que a maximização da liberdade está em proteger o sistema de mercado, sendo este necessário e suficiente para a existência da liberdade. Nesse sentido, para o autor, o mercado deve ser protegido contra o Estado e contra a tirania das maiorias. Isso significa que o cidadão, por meio do voto, pode decidir sobre bens que não são seus.

O neoliberalismo apresenta críticas à democracia, acreditando que ela dificulta o andamento do mercado. Segundo Harvey (2012, p. 77), os teóricos neoliberais reprovam a democracia e argumentam que “a governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades institucionais”. Assim, os neoliberais tendem a propor/impôr “fortes limites à governança democrática” (HARVEY, 2012, p. 80), compreendendo-se, como discute Peroni (2006), que as instituições democráticas são permeáveis às demandas da população.

O primeiro regime de um país publicamente empenhado em colocar em prática o

²⁴ As ideias de Hayek e seus seguidores veicularam a partir de 1944 quando o seu livro “Caminho da Servidão” foi publicado. Tais ideias esperavam momento material propício para se desenvolverem, originavam-se, naquele momento, as bases para outro tipo de capitalismo, “duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10), pois naquele momento histórico “o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes”. Esse momento chegou com a “grande crise do modelo econômico pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação”.

programa neoliberal, segundo Anderson (1995), foi o da Inglaterra nos anos do governo Thatcher (1979-1990). Assim, os Estados que realizaram reformas com base nessa ideologia, de maneira geral²⁵, adotaram programas de ajuste estrutural orientados para um processo de estabilidade monetária, por meio de disciplina orçamentária, contenção dos gastos com bem-estar, reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos, por meio da redução de impostos (ANDERSON, 1995).

Ainda constavam orientações quanto à desvalorização do câmbio, a austeridade fiscal e um conjunto de reformas estruturais, quais sejam: liberalização do comércio e do sistema bancário, privatização das empresas públicas, reforma tributária, privatização da terra, flexibilização trabalhista, sistemas privados de aposentadorias e pensões, enfraquecimento dos sindicatos, boa governança (legitimidade dos governos), conforme assinalam Guhur e Silva (2009).

Assim, orientou-se a redução da atuação do Estado com relação às demandas sociais e o aumento na regulação econômica e ajustes fiscais com o intento de superar a suposta crise do Estado, pois o Estado deveria ser mais produtivo e eficaz como forma de superá-la (PERONI, 2006), configurando-se na exigência de intervenção mais direta na valorização do capital, deslocando-se “o eixo da lógica do Estado para a lógica do mercado”, sustentando-se o posicionamento de um Estado mínimo para as políticas sociais, mas máximo para o capital (ANDERSON, 1995, p. 10).

A Reforma do Estado brasileiro, nesse contexto, segue, então, um cenário mundial que indica que há uma crise no Estado e “A estratégia, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise” (PERONI, 2006, p.11). O diagnóstico que se tem é de que Estado é ineficiente, burocrático, gastou mais do que devia com políticas sociais para legitimar-se e precisa ser reformado.

A ideia que se difundiu, portanto, era de que o Estado estava em crise e tornara-se ineficiente e o mercado é quem deveria superar as falhas do Estado, de forma que “a lógica do mercado deve prevalecer, inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo” (PERONI, 2006). Nesse contexto, a Reforma Gerencial emergiu a partir dos anos 1980 devido à constatação de que há “[...] uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de intervenção do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 23), ou seja, segundo essa lógica, foi uma resposta à demanda por maior eficiência na oferta de serviços públicos, no entendimento de Bresser Pereira (2010). Assim,

²⁵ Anderson (1995) analisa que houve diferenças entre países na condução das práticas dos governos com base no ideário neoliberal, ou seja, diferentes experiências sob a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo.

tem-se no mercado, no privado, na administração empresarial, os parâmetros de sinônimo de eficiência, qualidade e equidade, introduzindo-se a gestão gerencial na gestão pública.

Ressalta-se que o enfoque da gestão gerencial está na gestão por resultados, na racionalidade para fazer o melhor uso dos recursos públicos, buscando aumentar a produtividade e a eficiência ao mesmo tempo em que toma como indicador de desempenho, os resultados (SHIROMA, 2006). Nesse caso, todo indivíduo, além de cidadão, é consumidor de serviço público.

No Brasil, a Reforma do Estado nos moldes gerenciais foi proposta no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), na gestão do Ministro, à época, Luís Carlos Bresser Pereira. Segundo o ministro, tal ministério tinha uma grande tarefa a cumprir, qual seja “[...] a reconstrução do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7) por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995).

Entre elementos norteadores da Reforma do Estado brasileiro, cabe aqui destacar, a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal por meio de programas de privatização, publicização e terceirização (BRESSER PEREIRA, 1997).

Vale recordar, segundo consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que “O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais”, propondo-se a transformação das mesmas em empresas privadas e, a publicização, configura-se na “[...] descentralização para o setor público não-estatal de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995, p. 12-13), ou seja, a publicização implica a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que até então eram prestados pelo Estado (BRESSER PEREIRA, 1997); e a “Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 19).

Desse modo, sob a designação de “interesse público” propõe-se a transferência de ações do Estado ao setor público não-estatal, segundo o entendimento de que o “espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal”, estabelecendo-se, assim, um espaço institucional fora do campo exclusivo do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 26).

Segundo Oliveira (1999), havia no âmbito da ideologia neoliberal a defesa pela descentralização entre os níveis de governo, postulando-se que esta seria uma estratégia de modernização dos aparelhos institucionais nacionais em busca da eficiência dos resultados do serviço público. No setor educacional, a justificativa em defesa da descentralização se dava em virtude dos resultados educacionais negativos quanto à evasão e repetência, entre outros. Mas, ao contrário do que esta corrente propalava, houve na proposta pela Reforma do Estado brasileiro um processo de desconcentração por meio da qual se deu a transferência de encargos com as políticas sociais, principalmente as educacionais, para estados e município. Assim, o órgão gestor central repassou funções a entidades regionais que passaram a depender diretamente dos órgãos centrais que garantiram o poder de decidir sobre a política econômica e social.

Reconhece-se, portanto, que a descentralização da gestão, principalmente em relação ao financiamento, manutenção e atendimento da educação, difere-se de desobrigação ou abandono da educação ou da mera transferência de funções da União para os governos subnacionais, para a sociedade e para a iniciativa privada, mas implica uma relação colaborativa entre os entes federados, reiterando-se a função do governo federal como garantidor de direitos sociais e não a diminuição da ação estatal na vida pública, conforme apregoados pelo ideário neoliberal.

Assim, o Estado brasileiro, nos anos de 1990, com a institucionalização do Estado federativo já completa, decorrente da Constituição Federal de 1988, passou a implementar um extensivo programa de desconcentração, principalmente, na área das políticas sociais, pois até esse período a gestão da maioria das políticas públicas, principalmente as sociais, continuava centralizada no governo federal, grande responsável tanto pela gestão quanto pelo financiamento de tais políticas.

Segundo Arretche (2002a), entre 1997 e 2000, houve significativa redistribuição das matrículas na etapa do ensino fundamental, pois as matrículas oferecidas pelos municípios cresceram 34,5% e as matrículas estaduais tiveram crescimento negativo de -12,4%, ocorrendo a transferência das matrículas oferecidas pelos governos estaduais para os governos municipais.

Esse fato se deu, como expõe a autora, em parte pela estabilidade econômica garantida pelo Plano Real nesse governo bem como pela redução da inflação que tornou mais estáveis as transferências intergovernamentais. A União obteve o instrumento de poder barganhar a passagem de encargos e funções de uma forma mais racional e programada para os governos subnacionais. Assim, os preceitos concebidos no marco constitucional foram

sendo assumidos pelos governos subnacionais por diversas iniciativas do governo federal (ARRETCHE, 2002a). Entretanto, Souza (2002) alerta que não se levou em consideração que nem todos os municípios tinham recursos necessários para implementar políticas e/ou estrutura administrativa adequada para gerir programas.

Arretche (2002a, p. 45) destaca, nesse contexto, o poder de indução do governo federal na transferência de atribuições aos governos locais:

No Brasil, as políticas sociais – entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar efetivo da população – não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos. Por esta razão, a descentralização dessas políticas não tende a ocorrer por uma disputa por créditos políticos entre os níveis de governo, mas – de modo semelhante ao caso norte-americano – por indução do governo federal. Desse modo, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a desconcentração significou atribuição de responsabilidades ao poder local (estados e municípios) e aos cidadãos, ao invés de servi-los, ou seja, o governo federal assume uma postura que vai diferenciar a ação de um Estado que gerencia e dirige de um Estado que presta/executa os serviços, sendo estes serviços transferidos aos governos subnacionais ou à iniciativa privada, afirmando, assim, seu papel regulador e normatizador. Justificava-se, portanto, que era necessário dar “liberdade aos diferentes escalões para escolher os métodos mais apropriados ao cumprimento de metas pré-fixadas, dotando-os de autonomia e favorecendo a máxima flexibilidade para aumentar a rapidez das respostas às circunstâncias cambiantes e imprevistas” (CARVALHO, 2009, p. 1155).

Nesse sentido, a descentralização proposta por esse governo afasta-se do entendimento que a caracterizaria por meio do seu viés democrático e autônomo, vinculando-o a transferência de ações e à cobrança de prestação de contas dos resultados da gestão pública. Como expõe Abrucio (1997, p. 17), a descentralização foi definida na Reforma do Estado brasileiro como um importante mecanismo para organização institucional cujo objetivo precípua era o de aumentar a autonomia das agências e dos departamentos do Estado e apontava-se para “uma definição clara dos objetivos de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e controle do Poder Central”.

Conforme Abrucio (2002, p. 3), a descentralização que envolve o aspecto administrativo, caracterizada pela “delegação de funções de órgãos centrais para agências mais autônomas” é, na verdade, “um processo de desconcentração administrativa, ou ainda

então, a horizontalização das estruturas organizacionais públicas”, por meio do qual se faz o repasse de maior responsabilidade aos gerentes e funcionários que se encontram na ponta.

Na análise de Ferreira (2014, p. 607, grifos da autora), confirma-se o processo de desconcentração, pois para a autora,

Os argumentos em favor da descentralização afirmavam sua característica inovadora, capaz de imprimir autonomia e garantir transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais. Do lado mais crítico, argumentava-se que a propalada ‘descentralização’ apenas transferia para as administrações locais as responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central; que a dita ‘organização racional do sistema’ resumia-se à adoção de instrumental técnico para que o sistema alcançasse maior eficiência.

Nesse período, segundo Souza (2002), a descentralização não significou necessariamente a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim a delegação na implementação das políticas sociais universais, ou seja, houve desconcentração da promoção de serviços.

Na mesma direção, Arretche (1996, p. 1) analisa que a partir da década de 1980 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países, porém alerta que tais reformas foram realizadas a partir de estratégias distintas, sendo a desconcentração, uma das mais conhecidas e, conforme discutido, tem como característica o fato de não possibilitar a criação de agentes administrativos independentes, ou seja, dotados de poderes e de forma a contribuir para o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e, portanto, do poder decisório) dos governos subnacionais.

Afirma-se, portanto, que Reforma do Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990, alterou a relação da União com os entes federados, em um processo de desconcentração de ações relacionadas às políticas sociais, tendo em vista o contexto de redefinição do papel do Estado. Nesse sentido, a partir do ideário neoliberal, conforme analisa Oliveira (1999), não se descentralizou de nenhum modo o Estado, pelo contrário diminuíram-se os recursos e as competências reais de poderes locais, assim os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos que realizam as atividades sociais. Para o autor, na prática, o caráter técnico-centralizador aumentou.

Nesse contexto, a autonomia política dos municípios deparou-se com condições financeiras e administrativas desfavoráveis, o que comprometeu a implementação de políticas de forma articulada, reservando aos municípios a posição de executores de propostas instituídas pela União, conforme discutem Cunha et al. (2012).

O que se pode constatar após a Constituição Federal de 1988 foi um tipo de federalismo que contou com pouca articulação entre os entes federados, conforme discutem Abrucio e Costa (1999), seguida de tentativas do governo federal, via coordenação, como nas ações desenvolvidas pelos governos FHC (1995-2002), por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e Lula da Silva (2003-2010), por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que se caracterizam, segundo os autores, como ações que expressam maior consciência intergovernamental.

A discussão da descentralização da gestão da educação traz à tona além da análise sobre autonomia e interdependência entre os entes federados, os caminhos a serem construídos tendo como base o regime de colaboração e a coordenação federativa, e a possibilidade que os municípios têm nesse novo contexto, responsáveis e autônomos pela gestão das políticas públicas em âmbito local, principalmente, em seu viés democrático.

Para que a proposta de descentralização se relacione mais intimamente a processos democráticos, Paro (2001, p. 84) identifica que “a descentralização de poder [deve se dar] na medida em que possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisões” não apenas meros executores e fiscalizadores das políticas definidas centralmente.

Dessa forma, além da gestão da educação em regime de colaboração entre os entes federados, faz-se necessário abordar, na próxima seção, o princípio da gestão democrática do ensino público, também presente na Constituição Federal de 1988, e que traz implicações para as relações a serem estabelecidas entre a sociedade política e a sociedade civil²⁶ na gestão da educação no âmbito dos municípios no que se refere à participação na tomada de decisões.

²⁶ Gramsci (1991a, 1991b) formulou o conceito de Estado ampliado, pois há para o autor a necessidade de que se reconheça a sociedade civil como parte do Estado, juntamente com a sociedade política, pois essas duas esferas apesar de serem distintas e relativamente autônomas, são inseparáveis na prática; indo-se além do conceito de Estado “[...] comumente [...] entendido como Sociedade política” (GRAMSCI, 1991b, p. 224), ou aparelho governamental (GRAMSCI, 1991a). Cumpre explicar que a sociedade política, segundo Gramsci (1991a), refere-se ao Estado entendido como uma organização político-jurídica, núcleo governamental que se relaciona ao domínio legal, coercitivo, sobre toda a sociedade. E, os aparelhos privados de hegemonia referem-se às organizações privadas que compõem a sociedade civil e que podem ou não alcançar a hegemonia, esta entendida como a supremacia de um grupo social sobre outro, seja por meio do consenso que se relaciona à direção cultural e moral (sociedade civil – aparelhos privados de hegemonia), seja pelo domínio relacionado à coação, à força (sociedade política) (GRAMSCI, 1991a) e não apenas em face deste último; uma construção histórica.

1.3 Gestão pública: o princípio da gestão democrática da educação

A participação da sociedade civil na gestão pública, elemento presente na Constituição Federal de 1988, para a área da educação, está prevista no artigo 206, inciso VI, quando se declara como princípio para o ensino público brasileiro a gestão democrática, conforme segue: “VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, s.p.).

A gestão democrática, conforme analisam Adrião e Camargo (2007), termo inédito em um texto constitucional brasileiro, durante o processo constituinte redundou em conflitos entre o segmento que defendia o direito à educação de forma que a população usuária participasse na definição das políticas educacionais às quais estariam sujeitas e o segmento que representava o empresariado educacional e as escolas confessionais que apenas aceitava a participação em termos de colaboração com as direções e mantenedoras dos sistemas de ensino. Para esse grupo, a participação da família e dos educadores era um elemento aceitável na medida em que ocorresse como “[...] mera colaboração na implantação de medidas previamente decididas” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66-67).

Analisa-se, conforme Adrião e Camargo (2007, p. 67), a presença de um texto sintético na Constituição Federal de 1988 que regulamenta a gestão democrática apenas para o ensino público, sendo que a expressão “na forma da lei” delegou sua materialidade à legislação complementar, de forma que a LDBEN “[...] e todas as demais expressões legais incumbidas da regulação constitucional definiriam o significado e os mecanismos para implementação de tal princípio”, portanto, destaca-se que sua aplicabilidade foi protelada, ademais não recebe menção em outro momento ao longo do texto constitucional.

Segundo os autores, é necessário destacar que na Carta Maior não há referência ao entendimento que os legisladores quiseram imprimir quanto à ideia de democratização presente no princípio o que deixou, também, para “[...] futuros embates e instâncias a necessária definição do termo” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 69). Entretanto, há presença de indicadores no próprio texto constitucional que norteariam e qualificariam tal gestão, sendo estes relacionados aos direitos individuais e sociais e à administração pública que incidem sobre o acesso à informação e à participação na administração pública.

Os autores acrescentam que a presença do princípio da gestão democrática contribuiu para fortalecer as experiências já existentes e “favoreceu a generalização de práticas voltadas para o aumento da participação de educadores e usuários na gestão escolar nas redes públicas

em que ainda não ocorriam”, mas tais ações limitaram-se à esfera das unidades escolares por meio de colegiados ou conselhos gestores, de forma que pouco se avançou na constituição de mecanismos reais de “participação de trabalhadores em educação e usuários dos sistemas de redes públicas em instâncias decisórias dos sistemas de ensino” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 70). Para os autores, isso se deu em grande medida pela omissão na definição das diretrizes gerais para constituição e gestão dos diferentes sistemas de ensino.

O princípio da gestão democrática é acompanhado pela LDBEN, em seu artigo 14, que dispõe sobre a gestão democrática nas instituições escolares, como “I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996b, s.p.).

Paro (2007) registra a repetição da mesma fórmula presente do artigo 206 da Constituição Federal de 1988 e o avanço pouco agregador quanto ao sentido e significado da gestão democrática da educação pública, conforme se lê a seguir:

[...] a pretensão que parece estar na LDB de, com este dispositivo pígio, se entender que a regulamentação legislativa prevista na Constituição esteja esgotada no âmbito nacional. O princípio aí estabelecido é o de que a ‘gestão democrática’ se dará ‘na forma e da legislação dos sistemas de ensino’, fazendo supor que, em termos da legislação federal, esta lei esgota o assunto. Isto é confirmado pelo Artigo 14, que estabelece ‘princípios’ que devem nortear ‘as normas da gestão democrática da educação básica’, que, segundo o mesmo artigo, serão definidas pelos ‘sistemas de ensino’ (PARO, 2007, p. 74, grifos do autor).

Na análise de Paro (2007), uma lei que pretende regulamentar as diretrizes nacionais para a educação no País deveria apresentar normas melhores definidas no que tange à concretização da natureza desse princípio, sem mencionar que tal dispositivo legal deixa a cargo dos estados e municípios, envoltos por toda sorte de interesses, importantes aspectos da gestão como a escolha dos dirigentes escolares. Na mesma direção, escreve Bruno (2010, p. 21) que a regulamentação desse princípio nos estados e municípios “[...] transformou-se em um campo aberto em que concepções não só diversas, mas antagônicas acerca do que seja gestão democrática se enfrentam, denunciando a ambiguidade do termo e a multiplicidade de práticas passíveis de nele se verem reconhecidas”.

Mas esse processo requer, segundo Dourado (2006, p.79), postura de aprendizado e, principalmente, de luta política que vislumbre a possibilidade de criação e fortalecimento de espaços para a efetiva participação de segmentos da sociedade no “jogo democrático” de forma que sejam repensadas e redefinidas as estruturas de poder vigentes.

Importa trazer a análise de Cury (2002a, p.164, grifos do autor) sobre gestão: “[...] gestão provém do verbo *gero, gessi, gestum, gerere* e significa: levar sobre si, carregar e executar e exercer”, ou seja, é algo que implica o sujeito, a ação do sujeito. Segundo o autor, o substantivo “*gestatio* (gestação)”, derivado desse verbo, implica reconhecer que a gestão traz em si algo novo. E isso se confirma quando o autor apresenta a raiz do mesmo verbo, “*ger-*, que significa fazer brotar”, do que se depreende que a gestão se relaciona a um novo modo de administrar uma realidade que é “em si mesma democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento e pelo diálogo”, e que precisa ser cultivada entre os homens, ou seja, materializar-se na ação humana, algo a ser construído e que, portanto, não é dado e muito menos livre de contradições e descontinuidades.

Dessa forma, a gestão democrática, segundo Cury (2005, p. 19) é uma gestão “compartilhada”, e “[...] se coloca como um desafio [para] novas relações [em torno de valores democráticos] de poder entre o Estado, o sistema educacional e os agentes deste sistema nos estabelecimentos de ensino”. Relações que vão requerer, necessariamente, participação.

Nessa direção, apresenta-se a concepção de Lima (2011, p. 71) sobre participação que se soma às demais já apresentadas neste trabalho.

Não remeto, portanto, o estudo da participação para o quadro das técnicas de gestão, nem para o domínio das tecnologias pedagógicas, antes a entendendo por referência a um projecto político democrático, como afirmação de interesses e vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, factor quer de conflitos, quer de consensos negociados. Por isso se rejeita uma concepção imanentista de participação, admitindo-se a não-participação, e se orienta o seu estudo na perspectiva de um fenômeno social e político que, enquanto tal, e dadas as suas repercussões em termos de poder, não é um pressuposto, ou um dado mais ou menos omnipresente.

A participação vista, portanto, como afirmação de interesses, de poder e de decisão política relaciona-se à gestão democrática que conduz/orienta para que a vivência democrática seja o parâmetro das relações sociais que se dão no âmbito das instituições e/ou sistemas/redes de ensino.

A gestão democrática não corresponde a um processo harmonioso, mas que requer debates e embates nos diferentes níveis e envolvem não só o planejamento como também a gestão educacional e escolar, ou seja, estes espaços se tornam o *lócus* da disputa entre projetos de sociedade e onde se discute e se preconiza a função social da educação, lembrando-se das reflexões de Dourado (2007, p. 924) para quem:

[...] a gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados. Ou seja, a escola entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. Isto tem impacto direto no que se entende por planejamento e desenvolvimento da educação e da escola e, nessa perspectiva, implica aprofundamento sobre a natureza das instituições educativas e suas finalidades, bem como as prioridades institucionais, os processos de participação e decisão, em âmbito nacional, nos sistemas de ensino e nas escolas.

Assim, comprehende-se que a educação oferecida às pessoas que frequentam a escola é responsável pelo “desenvolvimento de inteligências e de produção do conhecimento, na diversidade em que se apresentam, e o saber é um instrumento para combater as iniquidades”, não sendo visto, portanto, como “mero processo de produção de capacidade de trabalho”, por isso a importância da gestão democrática para pensar a educação como projeto de construção de sociedade a partir de valores socialmente construídos (BRUNO, 2010, p. 37).

Apesar do reconhecimento das especificidades da gestão educacional por meio de seu viés democrático, a gestão da educação tem assumido novos contornos diante da agenda econômica sob a orientação do modelo neoliberal no Brasil, mais notadamente, a partir dos anos de 1990, sendo responsável por criar “[...] contradições e tensões para o cumprimento dos compromissos assumidos com a redemocratização” (SOUZA, 2001, p. 1). Tais contradições trouxeram consequências que se fazem sentir nas políticas educacionais após esse período e que “[...] começam a ser evidenciadas” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 780), entre elas, a disputa da gestão da educação.

O novo modelo de gestão da educação deve ser compreendido no contexto das transformações no campo sócio-político-econômico e que implica na configuração do Estado brasileiro por meio do qual se busca efetivar o processo de ajuste da sociedade às necessidades da economia capitalista uma vez que as mudanças em curso na gestão dos serviços públicos em geral e, de modo geral, na gestão dos sistemas de ensino e das escolas, fazem parte de um movimento amplo de redefinição do papel do Estado e da educação que, dentre outros aspectos, pretendem viabilizar o processo de reprodução ampliada do capital.

A Reforma do Estado brasileiro e da educação, já aqui mencionada, está inserida em um contexto amplo de alterações adotadas pelos Estados nacionais como estratégias para a superação da crise do sistema capitalista o que em certa medida representa a incapacidade do próprio capital em resolver as contradições que lhe são internas. Assim, busca-se reformular

seus padrões políticos, sociais e econômicos e que, historicamente, tem exigido a reformulação das funções exercidas pelo Estado, inclusive na área educacional. Isto porque, nas palavras de Wood (2011, p. 8, grifo da autora), “[...] a condição insuperável de existência do capitalismo é o fato de a mais básica das condições de vida, as exigências mais básicas de reprodução social, ter de se submeter aos ditames da acumulação do capital e às ‘leis’ do mercado”.

Portanto, são as estratégias de superação da crise do capital²⁷, como o neoliberalismo, que vão orientar a redefinição do papel do Estado, no modo como realiza seu planejamento econômico e, consequentemente, educacional, e na forma como ele se relaciona em nível local e em nível mundial para atender, por exemplo, às novas demandas impostas pela mundialização do capital “a partir do discurso de defesa da modernização do Estado e de sua racionalização” (DOURADO, 2002, p. 235).

Os Estados, a depender do momento histórico, podem ser convocados a intervir nas relações econômicas ou simplesmente a realizar tarefas específicas como “criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [as econômicas], por meio da desregulação estatal e da liberdade do mercado”, não devendo “se aventurar para além dessas tarefas” (HARVEY, 2012, p. 12).

Reitera-se, que a possibilidade de definição do papel desempenhado pelo Estado na garantia, ou não, dos direitos sociais e da democratização da educação sofre as influências das crises cíclicas do capitalismo e das estratégias adotadas por esse Estado para superá-las, ressaltando, como afirma Dourado (2011a), que as relações sociais sob a égide das relações sociais capitalistas implicam alterações de toda ordem. Nos termos de Peroni (2006, p. 11) implicam “transformações na produção da vida material objetiva e subjetiva” que ocorrem no âmbito “do Estado, da produção, do mercado e no âmbito ideológico-político-cultural”.

A Reforma do Estado brasileiro trouxe a proposta de gestão gerencial na administração do serviço público sem se esquecer de destacar, nesse movimento, a função dos organismos multilaterais do capitalismo, como o Banco Mundial (BM), Banco Internacional

²⁷No entendimento de Peroni (2006), são estratégias do capitalismo para superar sua crise: a reestruturação produtiva, a globalização, o neoliberalismo e a terceira via, sendo que as duas últimas apresentam uma alternativa ao papel do Estado. Nesse contexto, a terceira via propõe transferir atividades estratégicas do Estado para a sociedade civil na qual está presente também o terceiro setor (Organizações Não Governamentais (ONG's), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), fundações, associações comunitárias, movimentos sociais, entre outros). Conforme analisa a autora, enquanto o neoliberalismo sugere que o Estado atue de forma mínima nas políticas sociais ao mesmo tempo em que propõe reformar o aparelho estatal e transferir suas principais atividades para o mercado, a terceira via busca reformar o Estado repassando suas atividades para a sociedade civil, ou seja, para o terceiro setor, como alternativa de solução para a crise.

para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), agências externas de cooperação e financiamento, que atuaram como disseminadores e financiadores dos postulados da Reforma do Estado e da educação conforme analisa Scaff (2007)²⁸, com base no discurso de que seria preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas, reformar o financiamento e a administração da educação, redefinir a função do governo e buscar de novos recursos, articular entre educação profissional e setor produtivo e entre setores público e privado na oferta da educação, atenção aos resultados, avaliação da aprendizagem, sendo por meio desse tipo de gestão o modo de garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base no princípio da eficiência e na busca da relação ótima entre a qualidade e os seus custos (BRASIL, 1995).

Assim, a Reforma do Estado brasileiro foi orientada, entre outros elementos apresentados na seção anterior, segundo Quirós (2006), pela responsabilização e pelo controle de resultados na administração pública que consiste na avaliação das políticas e dos programas de governo como meio de mensurar o desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos. Para o autor, a confrontação entre as metas governamentais estabelecidas e os resultados efetivamente alcançados, propiciaria condições para a avaliação e a responsabilização da gestão pública.

Segundo essa perspectiva, as novas formas de responsabilização de cunho gerencial pretendiam “tornar os servidores públicos mais autônomos e mais responsáveis: mais autônomos com relação a normas rígidas e supervisão direta, e mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e perante a sociedade” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 402). Tal autonomia pode ser vista como sinônimo de liberdade para escolher os métodos mais apropriados ao cumprimento de metas pré-fixadas.

Na política de prestação de contas, tem-se a partir do estabelecimento de uma relação contratual por meio da qual se torna possível penalizar, recompensar ou buscar corrigir as ações dos provedores. Assim, os gestores são cobrados a partir de “Contratos de Gestão” a alcançar as metas estabelecidas, de forma que “a contratualização de resultados foi apontada como alavanca para melhoria da gestão pública em direção a resultados” (PACHECO, 2006, p. 3).

Nesse sentido, reforça-se, conforme argumentam Oliveira e Silva (2007), que as medidas para a educação, segundo a lógica neoliberal, estão embasadas no discurso da

²⁸ Sobre esse assunto, consultar, também, Shiroma et al. (2007).

eficiência na gestão do ensino e seus recursos. Nos termos de Oliveira (2005, p. 9), tais discursos:

Surgem como supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento, vindo ainda acompanhadas da ideia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local.

Como se vê, novos termos começam a ser inseridos no campo educacional, entre eles, eficiência, eficácia e produtividade, os quais partem do diagnóstico de crise nesse campo e de que o problema se encontra na gestão eficiente dos recursos e não na falta deles, conforme esclarecem Shiroma et al. (2007). Na análise de Castro (2008, p. 390), entre os argumentos para a adoção de formas gerenciais na educação, verifica-se a compreensão de que “se devem superar os antigos paradigmas centralizadores, incorporando-se a noção de modernidade”, ou seja, progresso, objetivando-se o uso racional dos gastos públicos.

Entretanto, a questão da modernidade na gestão pública não se sustenta, há segundo Lima (2015, p. 1346) a configuração do que o autor denomina de hiperburocrático que

[...] resulta não apenas da não superação dos mais importantes traços da racionalidade técnico-instrumental que caracterizam a constelação de dimensões a que Weber chamou burocracia, mas também da burocratização extensiva e em profundidade do processo educativo, da obsessão pela escolha ótima, da imposição da performance competitiva baseada em resultados quantificáveis, de novas formas de controle e de escrutínio da ação dos profissionais.

De modo que a rápida expansão de formas de controle gerencialista esteve longe de marcar o fim do controle burocrático em nome do qual as mudanças foram conduzidas.

A Reforma do Estado, portanto, buscou introduzir a gestão gerencial na gestão pública, pautada no entendimento, entre outros, de responsabilização da comunidade escolar pelos resultados dos recursos financeiros investidos nas escolas sobre os quais devem participar de forma a controlar seu uso eficaz, ou seja, o papel da comunidade escolar é o de fiscalizar, de forma a garantir a eficiência na aplicação dos recursos da educação, relacionando-a ao desempenho nas avaliações externas.

A autonomia das instituições educacionais e até mesmo dos sistemas de ensino não se dá no sentido de permitir maior participação na tomada de decisões, na distribuição do poder, mas “[...] passou a ser também um instrumento de regulação e governação que se inscreve nas novas formas de actuação do Estado”, conforme argumenta Afonso (2010, p. 14).

Segundo Cabral Neto e Castro (2007), a lógica do Estado gerencial no âmbito educacional, envolve a avaliação, os indicadores de desempenho e a ênfase nos resultados, como elementos importantes para as mudanças que se almejam alcançar na gestão educacional.

Nesse cenário, têm-se as políticas planejadas centralmente cujo controle se dá por meio de instrumentos utilizados pelo Estado, qual seja a avaliação da política, dos seus resultados, ou seja, fortalece-se, assim, a ideia de produtividade do setor público como forma de garantir o uso eficaz dos recursos.

Assinala-se que atuações comprometidas com a reforma do Estado foram promotoras da Nova Gestão Pública (NGP) que adota, entre outros aspectos, o modelo de Gestão por Resultados (GR). Com base nesse modelo o Estado é responsável pelo controle dos resultados, por meio da criação de múltiplos dispositivos de avaliação e de novas formas indiretas e mais sofisticadas de controle, intentando alcançar, essencialmente, os efeitos ou a efetividade das intervenções públicas (GOMES, 2009).

Nos marcos da NGP, segundo Gomes (2009), a ênfase recai sobre o uso eficaz dos recursos e da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e, enfim, a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência da gestão pública.

A questão que se coloca não é sobre a responsabilidade de os gestores, de certo modo, pela qualidade dos serviços públicos ou sobre a importância da avaliação dos serviços oferecidos, principalmente, os educacionais, a crítica é à forma como estas ações do Estado são realizadas, quais sejam centralizadas nas avaliações de larga escala: “avaliocracia”. E, os resultados mensuráveis obtidos a partir de tais avaliações são tomados como referência para a avaliação dos professores, para a avaliação das escolas e, até mesmo para a avaliação dos próprios sistemas educativos e das políticas educacionais (AFONSO, 2014, p. 490), responsabilizando-se os gestores pelos resultados.

Afonso (2014, p. 492) analisa a necessidade de constituir “[...] como objeto de estudo as conexões e interações entre as diferentes formas de avaliação, [colocando] em causa as chamadas políticas de responsabilização, [sendo] urgente pensar em formas alternativas de *accountability*”, para além das lógicas de *accountability* baseadas em resultados mensuráveis obtidos nas avaliações estandardizadas que, também, concorrem para a “desresponsabilização em relação a problemas diretamente imputáveis aos governos os quais são transferidos para a responsabilidade dos atores, dos gestores escolares e das organizações educativas”. Além do que, podem ser considerados modelos não democráticos e coercitivos de *accountability*.

Nesse sentido, torna-se, importante acrescentar, aqui, o conceito de *accountability* apresentado por Afonso (2014), compreendido como prestação de contas, responsabilização, que se dá em nome da democraticidade e da transparência se encaminharia, em seu viés democrático, ao direito da sociedade de pedir prestação de contas para que seja possível avaliar, criticar e exigir o cumprimento das metas governamentais, diferente de um modelo coercitivo que busca resultados e culpabiliza os atores envolvidos no processo educacional (professores, gestores). Nas palavras do autor,

[...] os cidadãos e cidadãs evidenciam também vontade de acompanhar e avaliar criticamente a ação do Estado e dos poderes públicos, devendo os seus agentes e instituições ser o mais transparentes possível, prestando contas e, quando necessário, sendo responsabilizados pela sua ação (ou omissão) em relação ao bem comum (AFONSO, 2014, p. 500).

Compreende-se que deve haver uma configuração progressista de forma a repensar a forma de *accountability*, atualmente hegemônica, pois “[...] a prestação de contas implica justificações e fundamentações que são distintas consoante se trate de assumir formas dialógicas, críticas e argumentativas, ou, pelo contrário, formas burocráticas, hierárquicas e não participativas” (AFONSO, 2014, p. 502).

Reconhece-se, portanto, que o campo educacional se constitui em um campo de disputa entre projetos distintos de sociedade e da consolidação dos pressupostos ideológicos que defendem. Essa problemática possibilita a compreensão de que o conteúdo e a prática que envolvem a gestão democrática não são dados de imediato, dependendo da materialidade histórica a ser construída no processo de correlação de forças contraditórias. Nesse sentido, oportuno se faz trazer a reflexão de Cury (2005, p, 19),

A gestão democrática é uma gestão de autoridade compartilhada. Mas, por implicar tanto unidades escolares como sistemas de ensino, a gestão vai além do estabelecimento e se coloca como um desafio de novas relações (democráticas) de poder entre o Estado, o sistema educacional e os agentes deste sistema nos estabelecimentos de ensino.

Nesse contexto de disputa, tem-se no planejamento governamental, que orienta as escolhas de políticas públicas, um instrumento de gestão que permite identificar a presença de elementos que podem contribuir ou não para a democratização da gestão da educação e, também, o compromisso com a garantia do direito à educação básica. Assim, no “quadro da organização de uma política educacional, o planejamento se destaca como aquele que sistematiza e operacionaliza a política definida pelo Estado” (FERREIRA, 2006b, p. 2) e entre eles há, no Estado brasileiro, a previsão de elaboração de Plano Plurianual (PPA), discutido a seguir.

1.4 Gestão pública: Plano Plurianual (PPA)

É preciso mencionar sobre a importância do planejamento no contexto brasileiro no sentido de que ele direciona as ações do governo, dos entes federados e da sociedade civil, sendo além de um instrumento técnico, no sentido de que definem de maneira racional as ações que são prioritárias e os meios para o seu alcance é, também, um instrumento político que impõe uma direção político-ideológica de cada gestão governamental e que se apresentou ao longo de períodos históricos com

[...] feição prescritiva, ao limitar-se a adequar suas metas às necessidades econômicas de uma determinada gestão governamental. Em outras fases, especialmente quando a mobilização da sociedade civil ganhou espaço, foi possível discutir o plano à luz de propósitos mais valorativos e que davam novo tom à qualidade educacional: preparar o indivíduo para gozar plenamente os seus direitos políticos; para compreender e ter acesso às diferentes manifestações da cultura humana; para atuar profissionalmente munido de conteúdos éticos e da consciência de sua capacidade transformadora (FONSECA, 2014, p. 1).

O planejamento pode apresentar uma feição prescritiva, autoritária, democrática, centralizada ou descentralizada ou desconcentrada (coordenada e induzida), dependendo de cada período histórico, não se podendo desconsiderar o contexto sociocultural no qual está envolvido e os fatores externos e internos que o cercam (FERREIRA; FONSECA, 2013). Entretanto, no regime federativo, o processo de planejamento torna-se mais complexo uma vez que pressupõe negociações e decisões políticas entre os entes federados e os setores sociais. Nesse sentido, para “o desenvolvimento da democracia passa ser imprescindível [...] que o processo de planejamento seja assegurado em sua complexidade econômica e social, e faculta à sociedade civil organizada ver atendidas suas demandas de emancipação política e econômica” (FONSECA, 2013, p. 85).

Faz-se necessário destacar que desde o século passado o planejamento esteve ligado à ordem desenvolvimentista, de forma que a história do planejamento educacional brasileiro esteve relacionada intimamente aos primeiros planos de desenvolvimento econômico²⁹ elaborados no País (SCAFF, 2007).

²⁹ Entretanto, deve-se destacar que o tema planejamento educacional fazia parte da reflexão dos educadores já na década de 1930, conforme apresenta Horta (1998). Para o autor, vão demarcar as primeiras discussões sobre planejamento educacional, a ideia de planejamento explícita, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932, documento que denunciava a desarticulação e a descontinuidade no planejamento da educação brasileira à época.

Na Constituição Federal de 1988, a gestão pública passou a ser orientada por meio de três instrumentos de planejamento, conforme artigo 165: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). Segundo Cardoso Junior (2014), esses elementos constituem-se em instrumentos federais de planejamento, pois eles representam importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do País.

Cabe acrescentar um esclarecimento, conforme Sena (2013), de que na Constituição Federal de 1988 o planejamento foi inserido com o objetivo de dar suporte à política de crescimento econômico, integrando o capítulo referente aos princípios gerais da atividade econômica, considerado, portanto, no “domínio normativo da ciência econômica”, de forma que a ênfase se deu mais a ordem econômica do que a social (SENA, 2013, p. 138).

No início da década de 1990, conforme destaca Fonseca (2014), o planejamento já assumia importância decisiva na organização das ações do Estado brasileiro, em virtude do disposto na Constituição aprovada em 1988, que recomendava a elaboração de um PPA para cada gestão governamental. Este dispositivo legal definiu, em seu artigo 21, que “Compete à União: [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. A lei que o instituir estabelecerá, conforme artigo 165, parágrafo 1º: “[...] de forma regionalizada as diretrizes, metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, s.p.).

O PPA foi regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, por meio do qual se deve orientar “[...] toda ação finalística do governo federal [e] deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (BRASIL, 1998, s.p.), não sendo, portanto, “um processo dependente da mera vontade dos governantes” (SENA, 2013, p. 137).

Nos PPA’s deveriam ser estabelecidos os objetivos, as diretrizes, a previsão orçamentária e as metas da administração pública para um período de quatro anos que visam, segundo o Decreto 2.829/1998, proporcionar bens ou serviços para atendimento às demandas da sociedade. O período de vigência do PPA não corresponde ao mandato do presidencial, pois “o projeto do plano plurianual, [terá] vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente” (BRASIL, 1998, s.p.), ou seja, é elaborado no segundo ano do mandato majoritário e tem validade até o primeiro ano do mandato do governo subsequente.

Segundo Cardoso Junior (2014, p. 35), apresenta-se no ordenamento jurídico duas ideias, ou seja, a ideia de continuidade e a de compatibilização entre plano e orçamento relacionando-as aos mandatos dos governos:

[...] de processo contínuo e pouco disruptivo, fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor; e a ideia de compatibilização entre plano e orçamento (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), por meio de detalhamento/ desdobramento do plano plurianual em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.

Observa-se, portanto, que o PPA foi concebido para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental, seja ela econômica ou social, para o período estipulado, conforme analisa Ferreira (2010b).

A elaboração de PPA foi iniciada no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), denominado “Plano Brasil Novo” (PPA, 1991-1995), conhecido como “Plano Collor”, por meio do qual o então presidente abandona a áurea populista e moralizante com a qual havia seguido pela campanha eleitoral e dá lugar ao perfil modernizador e intervencionista que marcaria sua gestão até seu impedimento em 1992 (SHIROMA et al., 2007). Esse plano apresentou-se com “feitio neoliberal”, de forma que deu prioridade ao ajuste fiscal e execução de programa de desestatização com a “venda de empresas públicas e da transferência de responsabilidade do governo para a iniciativa privada” (FONSECA, 2013, p. 92).

Neste contexto, segundo Fonseca (2013, p. 92.), “O planejamento foi relegado a uma secretaria de menor importância, que se envolvia mais em atividades rotineiras da burocracia do que em funções mais nobres de planejamento”. Ainda segundo a autora, na gestão de Collor de Mello (1990-1992), e, posteriormente, Itamar Franco (1993-1994), o PPA (1991-1995) não tiveram devidamente concretizadas suas ações (FONSECA, 2014).

No governo de Fernando Henrique Cardoso em dois mandatos consecutivo, 1995-1998 e 1999-2002, a obrigação constitucional de elaborar planos plurianuais de governo teve continuidade. O primeiro plano desse governo foi denominado “Brasil em Ação” (1996-1999) e o segundo, “Avança Brasil”³⁰ (2000-2004).

³⁰ E, em 1995, “apenso” ao Plano Avança Brasil (1996-1999) (FONSECA, 2014, p.7), foi elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e dentro dele o Programa Nacional de Desestatização. Tal plano, conforme discutido, e enfatizado por Fonseca (2013), estimulou a concessão de serviços públicos à iniciativa privada bem como a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, de modo que se colocava em voga a racionalidade da administração privada para o setor público.

Segundo Ferreira (2010b, p. 221),

No PPA Brasil em Ação (1996-1999), foi consolidada a proposta de focar a estabilidade econômica como meta para se alcançar uma fase sustentada de desenvolvimento econômico e social do País. O planejamento foi organizado tendo como base a tríade estabilidade monetária, equilíbrio da política macroeconômica e política setorial em parceria com o setor privado. Nessas ações, a ênfase é dada à descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais, ou seja, uma nítida proposta de descentralização.

Assim, o governo dedicou-se a “[...] adequar o País ao processo de globalização econômica”. As ações foram voltadas, sobretudo, para o equilíbrio fiscal e para a implantação de reformas econômicas, jurídicas e administrativas (FONSECA, 2013, p. 93). A educação, segundo a autora, foi uma das áreas mais afetadas: o ensino superior sofreu com os cortes de recursos e vagas e na educação básica o objetivo era o de diminuir gastos reduzir a responsabilidade financeira da União, transferindo-se funções da burocracia estatal para estados e municípios. Segundo Fonseca (2013, p. 93-94), foram implementados um conjunto de “programas de gerenciamento intensivo para produzir resultados e reduzir custos (conhecido choque de gestão)”.

No segundo PPA desse governo, “Avança Brasil” (2000-2004), segundo Fonseca (2013), foram reiteradas as mudanças de cunho neoliberal, e, no âmbito das políticas sociais, foram desenvolvidos programas sociais focalizados nas populações mais vulneráveis e este Plano trouxe, também, conforme destaca Ferreira (2010b), a proposta de execução de programas de formação e qualificação dos trabalhadores a fim de alavancar o crescimento econômico do País.

Na sequência, o governo Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro mandato (2003-2006), imprimiu um caráter mais democrático, segundo Oliveira (2011) e Fonseca (2014), ao abrir espaço para diálogo com as entidades civis organizadas para que essas vozes fossem ouvidas e contribuíssem para a construção do seu primeiro plano de governo o Plano Plurianual (PPA, 2004-2007) denominado “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão”³¹.

³¹ O governo denominou a fase de elaboração do PPA (2004-2007) de “Planejar o Brasil ouvindo a sociedade”. Assim, o texto que tratou da orientação estratégica do governo apresenta que “Nessa fase, ao longo de sete semanas, entre maio e julho de 2003, foram realizados fóruns estaduais nos 26 estados e no Distrito Federal, com a presença de pelo menos um ministro designado pelo Presidente da República. Os ministérios organizaram fóruns temáticos com as organizações dos respectivos setores, com Seminários nacionais sobre grandes temas de caráter geral como política industrial, política de infraestrutura, política de segurança, política de desenvolvimento regional, política científica e tecnológica, entre outras. O governo também participou como convidado de fóruns promovidos por organizações da sociedade para debater o PPA. Os governadores dos estados foram convidados pelo Presidente da República a discutir o PPA em reuniões regionais. Prefeitos e Assembleias Legislativas também foram interlocutores do governo federal no processo de discussão e de elaboração desse PPA” (BRASIL, 2003, s.p.).

Apesar desse reconhecimento, Fonseca (2014, p. 263) analisa que esta abertura não significou necessariamente que o plano foi elaborado sob as bases da vontade coletiva em razão dos “contingenciamentos de verba pública, combinados com a ausência de articulação entre os órgãos governamentais, fizeram com que o primeiro PPA do governo de Lula da Silva fosse mais um plano direcionado à manutenção da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal”, mantendo a política econômica do governo FHC.

O viés democrático pode ser visto, também, em uma ação marcante nesse mandato de Lula da Silva, que segundo Oliveira (2011), foi a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, denominada “O Plano Nacional de Educação (PNE) na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”, que significou um amplo movimento educacional em torno da construção do PNE (2014-2024) (BRASIL, 2014a). Para a realização da CONAE houve apoio financeiro do governo, via Ministério da Educação (MEC).

Oliveira (2011, p. 324) afirma que a Conferência, ocorrida em Brasília entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, pretendeu ser um processo democrático aberto pelo poder público que possibilitasse a ampla participação de setores ligados à educação brasileira nos seus distintos níveis, modalidades, interesses e finalidades no tocante ao PNE.

Segundo a autora, para que esse evento maior ocorresse, houve conferências³² municipais, regionais e estaduais que, “[...] a partir de um documento de referência, possibilitou o debate sobre o futuro da educação brasileira para os próximos dez anos”. Foram convocados para essa discussão professores e outros profissionais da educação, estudantes, pais, gestores, ou seja, diferentes segmentos organizados em torno da educação (OLIVEIRA, 2011, p. 324). O movimento promovido por tais conferências, conforme avalia Dourado (2013b, p. 762), sinaliza importantes conquistas para a educação brasileira, principalmente “[...] em seus processos de organização e gestão e seus desdobramentos no direito à educação”.

Nessa conjuntura, o governo Lula da Silva introduziu elementos da democratização da gestão na elaboração do PPA (2004-2007), buscou fortalecer as relações interfederativas, demonstrou preocupação com a distribuição de renda, entretanto, ao mesmo tempo manteve o

³² Para Natalino (2008, p. 213, grifo do autor): “As conferências são mecanismos institucionais de escuta da sociedade, promovendo um espaço de democracia participativa e de definição de prioridades para as políticas setoriais. Em geral, elas ocorrem em um modelo de ‘pirâmide’, começando por conferências municipais, que elegem propostas e delegados para conferências estaduais, que por sua vez seguem a mesma lógica na definição de propostas e prioridades que devem ser debatidas na conferência nacional”.

direcionamento na política econômica brasileira realizada por meio da Reforma do Estado no governo anterior (FONSECA, 2013).

O governo Lula da Silva, segundo a autora, “passou a estimular o investimento público local, de forma a colaborar mais estreitamente com os governos subnacionais (estados e municípios), inclusive, incrementando as transferências federais e de recursos” (FONSECA 2013, p. 97). Na mesma direção, Abrucio (2005, p. 63) considera entre as ações iniciais do governo Lula da Silva, três ações institucionais positivas no estabelecimento da relação com os entes federados, quais sejam:

[...] o revigoramento da Secretaria de Assuntos Federativos, que nunca teve o devido poder nos anos FHC, a criação do Ministério das Cidades, unificando todas as políticas urbanas em um só local, além da reestruturação da política regional, com o Ministério da Integração Nacional. Duas medidas legislativas também apontaram para o rumo certo. Uma foi a continuação da reforma da previdência, agora mais focada no setor público, com impacto favorável à modernização dos governos estaduais – e a forma cooperativa pela qual Lula atuou junto aos governadores foi um dos pontos altos de sua gestão. A outra medida revela a assunção de uma nova visão das relações intergovernamentais. Trata-se do projeto que regulamenta os consórcios públicos, que diminuirá substancialmente os efeitos perversos do municipalismo autárquico.

De acordo com Cardoso Junior (2014, p. 37), o primeiro PPA do governo Lula da Silva (2003-2006), o PPA (2004-2007), teve um “[...] caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento”. Segundo o autor, havia grande abrangência de temas e questões, que traziam uma boa caracterização dos problemas do País no início dos anos 2000, que se definiam desde a crítica ao conservadorismo do regime militar, assim como na crítica frente aos impasses e à incapacidade dos governos civis posteriores de enfrentarem os grandes problemas e questões da vida nacional. Nesse sentido, conforme analisa Cardoso Junior (2014), o PPA 2004-2007 caracterizou-se menos como instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do País ao início dos anos 2000, incorporando críticas às décadas de 1980 e de 1990.

Em contrapartida, Cardoso Junior (2014, p. 39) avalia que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, incluindo o próprio PPA, são elaborados “com grau de concretude maior, um pragmatismo declarado que busca[va] responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais”. O autor analisa que os documentos de planejamento do primeiro período estiveram profundamente condicionados pelos efeitos

da estagnação da economia brasileira que perdurou por mais de vinte anos, estagnação econômica gerou para o País a falta de demanda por ações mais amplas de planejamento e com a nova dinâmica da economia brasileira, a partir de 2004, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007 e 2008.

O PPA, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, (2007-2010), recebeu a denominação de “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (PPA, 2008-2011)³³. Este Plano foi apresentado ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira com o desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais, e estabeleceu a agenda do Governo em três eixos: “crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade” (BRASIL, 2007a, p. 1). O governo Lula da Silva reforçou, conforme o documento, o conjunto dos programas finalísticos do PPA 2008-2011 em três agendas prioritárias: “a) Agenda Social; b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” (BRASIL, 2007a, p. 15).

O PPA elaborado pelo governo Lula da Silva para o período (2008-2011) tinha como estratégias para o desenvolvimento econômico e social brasileiro: a. As políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda; b. A elevação da qualidade da educação; c. O aumento da produtividade e da competitividade; d. A expansão do mercado de consumo de massa; e. A utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f. A melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); f. A redução das desigualdades regionais; h. A segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania (BRASIL, 2007a, p.13).

No PPA 2008-2011 tem-se a presença o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio do qual o governo federal se comprometeu com a qualidade da educação, com o aumento do volume de recursos aos entes federados de modo a fortalecer o regime de colaboração (BRASIL, 2007a). Com vistas à viabilização dessas ações, o MEC propôs um novo regime de colaboração entre os entes federativos e o instrumento jurídico para concretização dessa intenção foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, considerado por Saviani (2007) como uma ferramenta de operacionalização do PDE e, segundo Ferreira (2014), um instrumento de planejamento da educação, conforme será discutido no próximo capítulo.

³³ Por meio da Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008 que dispôs sobre Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011.

Com base no exposto, pode-se afirmar que há a retomada dos esforços de planejamento, segundo Cardoso Junior (2014), ou seja, da capacidade de planejamento do país por meio do PPA, a partir do segundo mandado do governo Lula da Silva e, necessariamente, vão requerer esforços dos entes federados que além de pouca tradição de planejamento sistemático e de longo prazo (DOURADO, 2011a) também foram afetados pela “profunda desmotivação na prática de planejar as políticas públicas”, na década de 1990, com a forte presença da ideologia neoliberal (FERREIRA; BASTOS, 2013, p. 1).

Na sequência, no primeiro mandato da presidente Dilma Vanna Rousseff (2011-2014), o PPA 2012-2015 foi denominado “Plano mais Brasil” e, no contexto geral, com base nesse Plano, esse governo mantém a ampliação de recursos de programas já existentes iniciados no governo Lula da Silva com as políticas sociais como a manutenção do Plano de Aceleração do Crescimento, do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No PPA 2012-2015, prevê-se a materialização da perspectiva de expansão, em regime de colaboração entre a União e os demais entes federados, dos gastos em educação, tendo como norte o Plano Nacional de Educação (2014-2024) que prevê um aumento no investimento da educação até o fim de sua vigência (BRASIL, 2011f).

A temática do regime de colaboração é reiterada no objetivo 0596 do PPA 2012-2015 que afirma ser necessário “Elevar o atendimento escolar por meio da promoção de acesso e permanência e a conclusão na educação básica, em colaboração entre os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física” (BRASIL, 2012a, p. 133).

No PPA 2012-2015 destaca-se que terão prioridade nesse Plano o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em sua segunda fase, e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), sendo que no primeiro programa estão as construções de creches e construções e coberturas de quadras esportivas (BRASIL, 2012a)³⁴.

³⁴ Segundo a presidente Dilma Vanna Rousseff, “O Plano também prevê a ampliação do número de crianças e adolescentes atendidos pelo Bolsa Família, a elevação da formação, qualificação e inclusão no mercado de trabalho de mulheres e a universalização do acesso à água para consumo humano em áreas rurais do semiárido, por exemplo. A meta do Brasil Sem Miséria é promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de extrema pobreza. Entre suas diretrizes, estão a integração de políticas, a universalização de direitos sociais, a elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação da autonomia e o respeito à dignidade das pessoas e à diversidade geracional, de gênero, raça, etnia e cultura. No PPA, a transversalidade do Brasil Sem Miséria está explicitada pela sua presença em diversos Programas, como Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Biodiversidade, Agricultura Familiar, Educação Profissional e Tecnológica, Resíduos Sólidos e Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária. Esses programas contêm metas específicas do Brasil Sem Miséria, como a universalização do acesso à água para consumo humano no semiárido, a inclusão de 800 mil famílias da extrema pobreza no Bolsa Família, a ampliação do número de participantes do Programa de Aquisição de Alimentos para 450 mil e a identificação de pessoas em extrema pobreza pela busca ativa” (BRASIL, 2011f, p. 80).

O PBSM tem a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações e é destinado à população em situação de extrema pobreza para que ela possa ter acesso “I - garantia de renda; II - acesso a serviços públicos; e III - inclusão produtiva, dando continuidade ao enfrentamento da pobreza e da miséria, através dos programas de transferência de renda”, iniciado no governo Lula da Silva (BRASIL, 2011e, s.p.).

Segundo a presidente Dilma Vanna Rousseff, ao falar sobre as obras que compõem o PAC 2, “A combinação de creches, alfabetização na idade certa e ensino integral vai fazer o Brasil mudar de patamar na educação. [...] Creche é algo fundamental para que tenhamos, sobretudo, qualidade na educação para os brasileirinhos desse país. Temos que dar oportunidades iguais”³⁵, observando a preocupação do governo além do crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais, garantindo “a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam” (BRASIL, 2011f, p. 12), em outras palavras, “um modelo de desenvolvimento que busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e pobreza” (BRASIL, 2011f, p. 18).

O governo Dilma Vanna Rousseff deu continuidade, também, entre outras ações, ao Programa Caminho da Escola cujas diretrizes ao longo do período orientaram os entes federados para buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES), adquirir com recursos próprios e por meio do PAR, via assistência financeira, transporte escolar segundo as especificidades de cada região do país (BRASIL, 2009b).

São ações como essas que fazem com que Fonseca (2014) avalie que os PPA’s dos governos Lula da Silva e Dilma Vanna Rousseff apresentaram “[...] uma forma diferenciada de conduzir as políticas públicas, ressaltando o desenvolvimento com justiça social e o estabelecimento de parcerias criativas e transformadoras, a partir da construção de amplos consensos sociais”.

Diante do exposto, merece destaque, no planejamento educacional brasileiro, a manutenção do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no PPA (2011-2014), no governo de Dilma Vanna Rousseff (2010-2013).

No próximo capítulo, busca-se situar o PDE e discutir o processo de implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, eixo descentralizador desse Plano,

³⁵ Discurso de Dilma no Estado do Ceará no pronunciamento de construção de novas unidades de educação infantil. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5042-dilma-anuncia-construcao-de-creches-no-ceara-e-ve-mudancas-na-educação>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

elaborado no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), e o eixo executor da política, o Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como sua continuidade no governo Dilma Vanna Rousseff (2011-2014).

CAPÍTULO 2

PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: O COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO

Este capítulo tem como objetivo discutir o processo de implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), definido no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), bem como seus desdobramentos no Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua continuidade no governo Dilma Vana Rousseff (2011-2014), de forma a situar o Comitê Local do Compromisso nesse contexto.

Dessa forma, neste capítulo, serão apresentados os dispositivos legais e os elementos contextuais que deram origem ao Comitê Local do Compromisso e ao Comitê Nacional do Compromisso, doravante Comitê Estratégico do PAR, no contexto do PAR.

Nesse sentido, compreendem-se as diretrizes, orientações e normatizações presentes nesses Planos como constituintes do campo da regulação e que vão direcionar a ação, o planejamento e a gestão no plano local, ou seja, no âmbito dos estados e municípios bem como as relações entre os entes federados (OLIVEIRA et al. 2012). O termo regulação é utilizado conforme a visão de Barroso (2005, p. 733), para quem se trata de:

[...] um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. O processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos actores em função dessas mesmas regras.

Com base nesse entendimento, apresenta-se a reflexão de Oliveira (2011, p. 328), de que o PDE/Plano de Metas objetivou uma “reorientação de rumo para a educação” no que se refere à direção à política educacional no país, tendo como “grande timoneiro o governo federal”.

Tem-se, assim, uma política educacional planejada em âmbito nacional considerada como “uma possibilidade de colocar em debate a responsabilidade do Estado na indução de políticas públicas hoje no Brasil”, para a melhoria da qualidade da Educação Básica em todo território nacional, conforme argumenta Camini (2009, p. 14), tendo como singularidade na proposta do Ministério da Educação (MEC) o foco na qualidade da educação brasileira (SAVIANI, 2009).

2.1 Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: contexto e desdobramentos

Como mencionado no capítulo anterior, o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva ocorreu no período de 2003 a 2006. E, conforme discorre Oliveira (2009), nesse período, no campo das políticas educacionais, verificou-se a ausência de ações regulares, sendo estas configuradas como esparsas e que continham uma grande diversidade de programas especiais dirigidos, em sua maioria, a um público focalizado³⁶ entre os mais vulneráveis.

Segundo a autora, as reformas realizadas nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995- 1998/1999-2002), mudaram os rumos da educação brasileira em todos os níveis de ensino, relacionados à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao financiamento, gerando o desafio ao governo que o sucedeu de romper com a lógica instaurada, restando ao sucessor a tarefa de “re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores, a opção parece ter sido pelo segundo caminho”, o

³⁶ Convém destacar, segundo Saviani (2002, p. 121), que “[...] a política social é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a determinação econômica projeta sobre a política social o seu caráter anti-social, limitando-a e circunscrevendo seu papel às ações tópicas que concorram para a preservação da ordem existente”. Com a ideologia neoliberal, tem-se a previsão da redução dos gastos públicos e reformas que visam aumentar a eficiência do sistema econômico e, nesse cenário, as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados os quais são direcionados àqueles que não usufruem do progresso social. Substitui-se, assim, o regime social-democrático de bem-estar social, baseado em direitos sociais, na ideia de que as prestações sociais devem ser universais e que o Estado tem uma responsabilidade central no desenvolvimento e na expansão da esfera do bem-estar social por uma rede de segurança social mínima para controlar a governabilidade do sistema.

que acarretou mais permanências ao invés de rupturas em relação ao governo anterior (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Camini (2009) destaca que as maiores mudanças na área da educação foram intensificadas no primeiro ano do segundo mandato do governo Lula da Silva (2007-2010), momento em que o governo federal criou o PDE como resposta à promessa de governo realizada no período eleitoral de que haveria maior compromisso com a educação se reeleito, reconhecendo que não havia dado a atenção necessária à educação no primeiro mandato. O PDE foi concebido como parte integrante do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) apresentado ao País em janeiro de 2007 e, segundo a autora, caracterizava-se como um projeto de desenvolvimento para o Brasil. Destaca-se que ambos constavam no PPA (2008-2011), conforme já mencionado.

A autora acrescenta que já se cogitava um plano semelhante ao PAC para a área da educação o que veio a ser apresentado em 15 de março de 2007, por meio de um esboço preliminar que sequer contava como um documento formal, trazido a público somente no segundo semestre de 2007, esse plano era o PDE. No ato da divulgação do PDE, o presidente Lula da Silva destacou os graves problemas educacionais no Brasil que ao longo das últimas décadas não foram resolvidos e afirmou que pretendia “uma grande reforma no setor” (CAMILINI, 2009, p. 120).

Conforme explicita Gil (2013, p. 143), a relação do PDE com o PAC levou-o a ser apresentado como o “PAC da Educação”. Entretanto, meses depois, o termo foi abandonado tendo vista a crítica já existente na área da educação “sobre a questionável relação educação e desenvolvimento econômico”³⁷, o que na perspectiva de Frigotto (1996, p. 18) implica compreender a função da educação como “[...] uma técnica para preparar recursos humanos para o processo de produção”.

³⁷ Nesse cenário, segundo Freitas e Silva (2016, p. 70-72), reafirma-se a discussão de que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva fez com que tomasse força na política nacional uma matriz discursiva que assinalava a perspectiva de se aliar crescimento econômico e inclusão social, “ou de outra forma, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social” que orientou a maior parte dos discursos em torno das políticas implementadas nos dois mandatos. Nesse contexto, a educação podia, ao mesmo tempo, ser vista como instrumento para a promoção da cidadania e elemento fundamental para o desenvolvimento e inserção competitiva do País no mercado internacional. Não havendo, portanto, alteração na maneira como a educação é vista na agenda pública brasileira e nas sociedades capitalistas: “a lógica liberal conservadora se mantém como orientadora nas propostas de políticas de educação apresentadas à sociedade brasileira”. Em outras palavras, tem -se a existência de “[...] um modelo de desenvolvimento econômico com políticas sociais que diminuíssem a exclusão social”, ou seja, “crescimento sustentável com vistas à distribuição de renda”.

Segundo Freitas e Silva (2016, p. 74), deve-se reconhecer maior ênfase, por meio do PAC, no crescimento econômico articulado a uma perspectiva de planejamento³⁸ na gestão pública, ou seja, na postura mais presente do Estado na política econômica, o que em certa medida faz com que se observe que o Estado não está acima da sociedade, “mas é atravessado pelas forças e lutas sociais que condicionam a articulação das exigências econômicas e dos processos de cada conjuntura”, que estabelecem a correlação de forças na definição da agenda do Estado, o que afeta a forma de conduzir as políticas públicas.

É preciso ressaltar que a criação do PDE ocorreu na vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2011), o que gerou críticas por parte dos segmentos de educadores, embora conste no livro “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” o PDE como “um plano executivo”, um “conjunto de programas” que objetivava “dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação”, (PNE) (2001-2010). Portanto, a justificativa dada pelo MEC ao “abandono” (GIL, 2013, p. 138) do PNE é a de que tal Plano apresentava um “bom diagnóstico da educação”, mas carecia de ações “a serem tomadas para a melhoria da Educação” (BRASIL, 2007c, p.7), situação que o MEC tentou resolver por meio de um “plano executivo” (GIL, 2013, p. 138).

Conforme argumenta Ferreira (2010a, s.p.), embora o Ministro da Educação, à época, Fernando Haddad, afirmasse que o PDE pretendia ser mais que a tradução instrumental do PNE (2001-2011), o PDE não seguiu os itens básicos de um Plano de Estado, mas de um Plano de Governo. Segundo Bordignon (2011, p. 18), para que o PDE pudesse ser identificado como Plano de Estado este deveria estar dotado de três dimensões: “a legal (legitimado por lei), a temporal (definido para uma década - período superior ao de um governo) e a participativa (elaborado com a participação da sociedade civil)”.

Saviani (2009, p. 1239) não reconhece o PDE como um instrumento de operacionalização do PNE (2001-2011), pois para o autor o PDE é

[...] antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o

³⁸ De acordo com Freitas e Silva (2016, p. 74), a “[...] emergência de construção do planejamento governamental alinhado com o novo modelo de desenvolvimento, o governo Lula se deparou com a oportunidade política de organizar objetivos e apontar a direção que contemplasse o projeto político partidário e o enfrentamento à crise econômica brasileira e suas determinantes conjunturais e estruturais, que foram explicitadas principalmente após o ano de 2007 [...] o planejamento no primeiro decênio do século XXI apresentou-se como a decisão política para reforçar um projeto alternativo de desenvolvimento e consolidação de uma hegemonia política, além de necessário para tomada de providências quanto a medidas de contenção à crise em âmbito macroeconômico, monetário e fiscal, ou seja, redução das taxas, redução da carga tributária e expansão do gasto público para bloquear a queda da atividade econômica e estimular o setor produtivo”.

advérbio ‘teoricamente’ porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Na visão de Dourado (2011b, p. 51), a aprovação do PDE e a secundarização do PNE (2001-2010) revelou “[...] que, a despeito de determinados avanços nas políticas educacionais, foi mantida a lógica histórica do planejamento e da proposição de políticas governamentais em detrimento das políticas de Estado”.

Apesar da falta de alinhamento entre o PDE e o PNE (2001-2011)³⁹, e da secundarização do segundo, no PPA (2008-2011), o governo federal reforçou a necessidade de ampliação de investimento na educação, objetivando alcançar uma educação de qualidade. Dessa forma, no referido documento, afirmava-se que com o PDE:

[...] os recursos alocados pelo governo federal à Educação sofrerão um acréscimo nas despesas discricionárias de cerca de 150% até 2011 em relação a 2007, saltando de 9 bilhões (2007) para 22,5 bilhões (2011). A União aplicará, em educação, no período do PPA, cerca de 26,8% das receitas oriundas de impostos, representando aproximadamente 35,7 bilhões a mais do que o mínimo constitucional exigido (BRASIL, 2007a, p. 18).

Além de prever o aumento de recursos financeiros para a educação, o PDE apresentava-se como sendo organizado e de modo a priorizar sua atuação em quatro eixos de ação: Educação Básica, Alfabetização e Educação Continuada, Ensino Profissional e Tecnológico e Ensino Superior (BRASIL, 2007a, p. 18-19).

Essa atuação, segundo o livro “O Plano do Desenvolvimento da Educação: razões e princípios”, imprimia ao PDE uma visão sistêmica da educação. Tal visão implicava,

[...] adicionalmente não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente (BRASIL, 2007c, p.10).

Ferreira (2014, p. 604) assinala que a essência do PDE “é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, vê o ensino fundamental relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influindo no ensino médio, o transporte escolar articulado com a remuneração dos professores”. Assim, segundo Fonseca (2013), o PDE traz uma mudança importante de gestão e do planejamento educacional ao buscar integrar os programas educacionais, resgatar o

³⁹ Para uma leitura sobre a avaliação do PNE (2001-2011), consultar Dourado (2011b).

vínculo entre os níveis de ensino, fortalecer o regime colaborativo, a gestão compartilhada, intentando uma organização sistêmica.

Conforme destacado por Fonseca (2013), o PDE também apresenta a importância do regime de colaboração. Com este Plano o governo federal se propõe a fortalecê-lo, apresentando-o como “um imperativo inexorável” (BRASIL, 2007c, p. 10). Com o PDE, o regime de colaboração significa:

[...] compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. 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, 2007c, p. 10-11).

Dessa forma, segundo o MEC o PDE fundamentava-se em “uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil” e a razão que o movia era a de “enfrentar a desigualdade de oportunidades educacionais no território nacional” (BRASIL, 2007c, p. 6), ou seja, as desigualdades regionais e fiscais dos entes federativos.

A discussão indica que o PDE se aproxima do modelo de federalismo cooperativo preconizado pela Constituição Federal de 1988 e intenta promovê-lo. Para Abrucio e Ramos (2012, p. 13), “[...] o PDE já nasceu com essa percepção, ao enfatizar a importância do enlace entre território, educação e desenvolvimento, e ao reconhecer que é no território que as clivagens culturais e sociais se estabelecem e se reproduzem”, aspecto importante e necessário em um País como enormes desigualdades sociais. São esses elementos, segundo Camini (2009, p. 121), que conferem “legitimidade a essa política”.

Na mesma direção, Werle (2010, p. 6) analisa, com base nos documentos produzidos pelo MEC, que o PDE “propõe um papel fortemente ativo para a União na direção de superar a fragmentação da educação” que é identificada neste plano, buscando auxiliar os municípios mais necessitados e, assim, imprimir uma nova dinâmica ao regime de colaboração, por meio de “instrumentos de diagnóstico e um encaminhamento de recursos diferenciando conforme a situação de maior ou menor precariedade educacional e organizacional das escolas de forma a equalizar diferenças”.

A autora destaca a singularidade no PDE que se refere a sua abrangência nacional, o que diferencia esse Plano de programas anteriores como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDDE), instituído em 1995, no governo FHC, e que disponibilizou recursos para a

manutenção e projetos das próprias escolas destinados a certas regiões do país – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, portanto uma política focalizada. Nesse sentido, Werle (2010) destaca que esse Plano é um marco importante na reorientação do regime de colaboração, demonstra o papel ativo da União, papel este, segundo Dourado (2007, p. 927), marcado, historicamente, por descontinuidade e ausência de um planejamento de longo prazo e que por meio de políticas focalizadas “propiciaram a emergência de programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios”, sem que houvesse a preocupação com um “sistema de colaboração recíproca entre os entes federados”.

Segundo Fonseca e Ferreira (2011, p. 69), o PDE inaugurava “[...] uma forma de planejamento sistêmico por meio da adoção de um mecanismo que [intentava instaurar] um regime de colaboração entre os entes federativos”. Essa afirmação encontra respaldo nas análises de Oliveira (2011), para quem o governo federal vem sendo apontado como promotor de políticas sociais que têm exigido, em muitos casos, o estabelecimento de acordos e parcerias com os demais níveis da administração estatal, portanto, pretendia-se consolidar um novo modelo gestão de políticas públicas e sociais.

Entretanto, é preciso discutir que na formulação do PDE, segundo Camini (2009), não houve diálogo com os entes federados, estados e municípios, sobre os objetivos e prioridades desse Plano. Destaca-se, também, a falta de diálogo com as instituições e profissionais que militam na educação, conforme discutem Mendonça (2007) e Gracindo (2007). Nesse sentido, o PDE caracterizou-se pela centralidade decisória no governo federal ao não estabelecer arenas de discussão.

Além da falta de diálogo com os entes federados e com os segmentos históricos da sociedade que representam os educadores houve, na formulação do PDE, segundo Saviani (2007), a aproximação do governo Lula da Silva com o Movimento Todos pela Educação, ocorrendo um distanciamento das bases originárias do PT. Este Movimento se constitui em um “aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau” que se mobilizaram em torno da educação nacional (SAVIANI, 2007, p. 1243).

Apesar de Saviani (2007, p. 1243) argumentar que com o PDE, o governo federal “assume plenamente, inclusive na denominação, a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, deve-se considerar também, nesse período, o movimento que envolveu os educadores brasileiros desde a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) (2007-2010) e que teve continuidade com a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2008 e a CONAE (2010), conferências estas que buscaram articular junto ao governo federal

discussões sobre temas importantes para a gestão da educação, entre eles o regime de colaboração e o Sistema Nacional de Educação (SNE) abrangendo, portanto, questões amplas de gestão, financiamento, avaliação, formação profissional e valorização docente, que já vinham se delineando desde a década de 1980 (WERLE, 2010), demonstrando-se assim a presença de diferentes segmentos sociais na disputa da agenda e a complexidade na formulação das políticas públicas educacionais, ou seja, coexistem diferentes concepções de mundo, correlação de forças, fazendo com que a materialização da política, não se apresente neutra ou imune às relações de poder.

Outros autores mostram o vínculo da formulação do PDE com o Movimento Todos pela Educação, entre eles, Gil (2013, p.143). Segundo o autor, isso se faz ver, também, em uma das ações do PDE, como a criação da Provinha Brasil, que responde diretamente a uma das metas⁴⁰ do Movimento de que toda criança deverá estar alfabetizada até os oito anos de idade, mas que não tinha ainda “um instrumento oficial de medição”. Na mesma direção, Nardi et al. (2010) destacam que objetivo anunciado de melhorar a qualidade do ensino no país no lançamento do PDE foi tomado de empréstimo desse Movimento.

Dessa forma, pode-se analisar que a articulação do governo com o Movimento Todos pela Educação em uma perspectiva de disputa para o encaminhamento da administração da educação pública no País.

O PDE materializou-se para a Educação Básica, por meio do decreto n. 6.094, 24 de abril de 2007 que instituiu o Plano de Metas Todos pela Educação. O Plano de Metas é apresentado como sendo responsável por estabelecer “Um compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, voltadas para a melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2007c, p. 24).

O texto do decreto reitera, em seu artigo 1º, o compromisso com o fortalecimento do regime de colaboração, ou seja, “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007b, s.p.).

No decreto estão presentes os termos, as condicionalidades nos quais será realizada a adesão dos municípios, estados ou Distrito Federal ao Compromisso, sendo que esta deve ocorrer de maneira voluntária, lembrando-se que essa é a forma para que não ferir a

⁴⁰ Nardi et al. (2010, p. 552) apresentam todas as metas do Movimento Todos pela Educação, quais sejam: “toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; todo aluno com aprendizado adequado a sua série; todo jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos; e investimento em educação ampliado e bem gerido”.

autonomia dos entes federados quando se pretende a transferência de atribuições entre níveis de governo que só poderá ocorrer mediante a adesão dos entes federados todos autônomos, conforme a Constituição Federal de 1988. Dessa forma, tem-se no art. 4º do Plano de Metas que “A vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma deste Decreto” (BRASIL, 2007b, s.p.).

Conforme argumenta Arretche (1999, p. 114), por terem autonomia política e fiscal, os entes federados “[...] assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional”. Dessa forma, a transferência de atribuições entre níveis de governo só poderá ocorrer mediante a adesão do nível de governo que passaria a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas, “precisando, portanto, ser incentivados para tal” e, no caso do Plano de Metas, a possibilidade de receber recursos financeiros e assistência técnica do governo federal.

Como os recursos são centralizados pela União, enfatiza-se, segundo Fonseca (2013, p. 95), que esse ente federado exerce o poder de “barganha por vias do financiamento” sendo “considerado principal mecanismo para a descentralização administrativa e a cooperação financeira entre governo e entes federados”, o que possibilita a indução das agendas dos governos subnacionais. Os municípios são convocados a fazer adesão a uma proposta já definida, tendo como estímulo principal os investimentos financeiros e a melhoria dos índices educacionais. Nesse sentido, ocorre a “fragilização da autonomia dos entes federados e, por sua vez, até a sua subordinação, pode vir a ser confirmada dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica” (CAMINI, 2009, p. 258).

O Plano de Metas é composto por 28 diretrizes que estão presentes em seu artigo 2º, e apresentados no Anexo I deste trabalho, norteadoras/reguladoras das ações dos sistemas/redes municipais de educação no âmbito da Educação Básica, que os municípios se comprometem em promover no intuito de melhorar a qualidade da educação brasileira, cumprindo as metas de elevação do IDEB, para o que é necessário observar as diretrizes propostas no Plano, conforme o artigo 5º do mesmo decreto:

Art. 5º - A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º (BRASIL, 2007b, s.p.).

Conforme consta no livro “PDE: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007c), as diretrizes presentes no Plano de Metas são resultado de duas pesquisas realizadas pelo

MEC, mediante parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial (BM), a partir dos resultados da Prova Brasil que foi realizada em 2005. Segundo Ipea (2008), na primeira pesquisa foram investigadas escolas que embora vivenciassem condições desfavoráveis, obtiveram bons resultados nesta avaliação; e a segunda pesquisa analisou os sistemas/redes municipais de ensino com características socioeconômicas semelhantes, mas que tiveram desempenhos diferenciados. O ponto comum para ambas as pesquisas era o “de saber o que determinadas escolas/redes de ensino realizavam, em termo de boas práticas, que lhes permitia superar limitações de ordem infra-estrutural e/ou socioeconômica” (IPEA, 2008, p. 124).

Tais diretrizes foram classificadas, segundo o IPEA (2008), em nove categorias, apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 3: Categorização das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Categorias	Número de diretrizes	Diretriz(es) correspondente(s)
Resultados	2	I e II
Condições de acesso e permanência	7	III, IV, V, VI, VII, VIII e IX
Ampliação da escolaridade	2	X e XI
Formação, valorização e avaliação dos profissionais da educação	4	XII, XIII, XIV e XV
Divulgação dos resultados	1	XIX
Planejamento e gestão	8	XVI, XVII, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII e XXV
Integração da política educacional	1	XXIV
Integração escola e comunidade	2	XXVI e XXVII
Monitoramento do compromisso	1	XXVIII

Fonte: IPEA (2008, p. 124).

Analizando-se, o quadro anterior, pode-se considerar que as categorias do Plano de Metas “Resultados”, “Divulgação de Resultados”, “Planejamento e Gestão” e “Monitoramento do Compromisso”, que juntas somam 12 indicadores, estão voltadas para o controle das ações educacionais desencadeadas a partir do Plano de Metas e responsabilização pela elevação e monitoramento do IDEB por meio do estímulo à divulgação dos resultados desse índice no âmbito dos municípios. De forma que não estariam, necessariamente, investidas na democratização da gestão dos sistemas de educação, mas sim no controle das ações definidas pelo governo federal e pactuadas no Termo de Adesão, como pode ser observado na diretriz XXV, que apesar de afirmar ser necessário “fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos”, define como atribuição, dentre

outras, de “zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso” (BRASIL, 2007b, s.p.).

Conforme discutem Werle e Metzler (2014) e Werle (2009), a gestão traduzida nas diretrizes, é a gestão participada, pois se referem à possibilidade do estabelecimento de parcerias externas à comunidade escolar buscando a melhoria da infraestrutura, a manutenção, a recuperação dos espaços da escola, conforme se observa na diretriz XXVII “firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL, 2007b, s.p.). Esse tipo de gestão representa uma forma de redução dos custos com a manutenção e provimento das escolas públicas, ou seja, integração e colaboração, e não representação e intervenção política.

Além do que se registra, com base na diretriz XVIII, que os municípios se comprometem a “fixar regras claras, considerando o mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”, destacando-se a presença de critérios meritocráticos para o provimento do cargo de diretor (CAMINI, 2009; BARLETA, 2015).

Entretanto, apesar de Werle e Metzler (2014) afirmarem que há um afastamento dos valores relacionados à ação coletiva por meio da forma como se define a gestão democrática, no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação encontram-se presentes elementos relacionados à gestão educacional que também podem relacionar-se à gestão democrática, que segundo Camini (2009) e Oliveira (2012), estão dispostos nas seguintes diretrizes:

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes (BRASIL, 2007b, s.p.).

Tais diretrizes, conforme afirmam as autoras, sugerem a necessidade de abertura à participação por meio da garantia da implementação, por exemplo, de Conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil, indicando, também, a necessidade de transparência na gestão dos recursos destinados, que segundo Gouveia (2013), configura-se em garantias institucionais para o funcionamento com qualidade dos sistemas de ensino. Além do que, segundo Camini (2009), o decreto n. 6.094/2007 também apresenta diretrizes

que podem auxiliar os sistemas/redes de ensino na garantia de condições de acesso e de permanência bem como de ampliação da escolaridade.

Segundo Dourado e Oliveira (2009, p. 202), qualidade da educação compreende a

[...] apreensão de um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente.

Ter em vista esses elementos que interferem na qualidade da educação, defendida pelos intelectuais que lutam pela educação de qualidade para todos, implica reconhecer que existe a qualidade social da educação, diferente da concepção de qualidade proposta pelos segmentos sociais que representam a classe dominante brasileira, por exemplo, o Movimento Todos pela Educação, cujos princípios se fundamentam nos mecanismos de mercado, e que segundo Silva (2009, p. 219),

[...] o conceito de qualidade dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e estandardização próprias do âmbito mercantil. De acordo com essa perspectiva, a qualidade de um produto, objeto, artefato ou coisa pode ser aferida com o uso de tabelas, gráficos, opiniões, medidas e regras previamente estabelecidas. Portanto, apreender a qualidade significa aferir padrões ou modelos exigidos, conforto individual e coletivo, praticidade e utilidade que apontem melhoria de vida do consumidor.

Pelo exposto, percebe-se a tensão entre os diferentes segmentos da sociedade civil na disputa pela hegemonia da gestão da educação no âmbito do Estado brasileiro, centrada em diferentes conceitos de qualidade. Como afirma Saviani (2014, p. 105),

[...] a força do privado traduzida na ênfase nos mecanismos de mercado vem contaminando crescentemente a própria esfera pública. É assim que o movimento dos empresários vem ocupando espaços nas redes públicas via Undime e Consed, nos Conselhos de Educação e no próprio aparelho de Estado, como ilustram as ações do Movimento ‘Todos Pela Educação’.

A qualidade da educação, segundo a lógica gerencialista, não tem como referência o desenvolvimento de valores humanos, que se caminharia para o entendimento da qualidade no sentido social; “O que conta são os números e não a forma ou o processo de como os números foram gerados” (SILVA, 2009, p. 221), o que pode conduzir a análises equivocadas, pois não

são levadas em consideração as condições em que os resultados foram produzidos bem como os fatores que interferiram nesse processo.

Nesse contexto, ao realizar a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os entes federados assumiram a responsabilidade de promover a qualidade da Educação Básica em sua esfera de competência e isso se daria por meio do cumprimento das 28 diretrizes desse Plano. E, ter-se-ia como instrumento para medir a qualidade da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴¹, conforme expresso nos artigos 3º e 5º do decreto n. 6.094/2007:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB⁴², composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

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

[...]

Art. 5º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º (BRASIL, 2007b, s.p.).

É preciso mencionar, como afirma Saviani (2011), que o IDEB foi criado pelo MEC a partir de estudos realizados pelo INEP para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos por meio de exames padronizados que são aplicados no final das 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. Além das notas nas disciplinas de Língua

⁴¹ Segundo informações do site do MEC, a série histórica de resultados do IDEB se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um IDEB igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/18843-avaliacoes-da-aprendizagem>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

⁴² Segundo informações do site do MEC, em 2005, o Saeb foi reestruturado pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005. O sistema passou a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. A Aneb manteve os procedimentos da avaliação amostral (atendendo aos critérios estatísticos de no mínimo 10 estudantes por turma) das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica que até então vinha sendo realizada no Saeb. A Anresc (Prova Brasil) passou a avaliar de forma censitária as escolas que atendessem aos critérios de no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ªsérie/5º ano) ou dos anos finais (8ªsérie/9º ano) do Ensino Fundamental escolas públicas, permitindo gerar resultados por escola e é aplicada bienalmente. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Portuguesa e Matemática, entram na composição da nota indicadores de fluxo como taxas de promoção, repetência e evasão escolar. Em 2005, foi estabelecido o índice médio de 3,8 e a partir desse ano foram definidas metas progressivas até 2022 quando se espera que o índice chegue a 6,0.

Cabe destacar que a ênfase no IDEB, como indicador de qualidade assumida pelo MEC, é criticada por Saviani (2007, p. 3) que o relaciona à “pedagogia dos resultados”, à lógica do mercado quando “[...] o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste a essa demanda”.

Além do exposto, pesquisadores como Freitas et al. (2013) argumentam que o IDEB pode ser considerado um indicador de qualidade, mas não o único, haja vista a limitação da quantidade de aspectos que analisa, Prova Brasil e Taxa de Aprovação, bem como a limitação dos conteúdos selecionados e que servirão de base para a Prova Brasil que envolve, segundo os autores, pouca abrangência do leque de competências a serem adquiridas pelos alunos.

Araújo (2007, p. 1), na mesma direção, discute que um dos fios condutores das ações na área da educação presente no PDE/Plano de Metas é a imposição de “uma regulação ao sistema educacional, essencialmente baseada em instrumentos de avaliação de larga escala”. Para o autor, tem-se uma linha de continuidade com as políticas hegemônicas das últimas décadas acentuam-se formas de controle do Estado sobre o currículo e os recursos aplicados na área da educação. Dessa forma, Araújo (2007, p. 8) identifica os fortes vínculos entre o PDE/Plano de Metas e o ideário da política educacional implementada nos anos do governo FHC, a qual esteve centrada em uma “concepção produtivista e empresarial das competências e da competitividade”.

Essa visão é acompanhada por Oliveira e Feldfeber (2015), pois segundo as autoras, vê-se o sistema de avaliação, iniciado no governo FHC, sendo aprofundado e a ter continuidade, tanto na Educação Básica quanto na Educação Superior, no governo Lula da Silva (2007-2010). Observa-se, segundo Silva (2009, p. 220), que no governo FHC a “avaliação quantitativista” constituiu-se em um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990, assim, conforme já discutido, foram implementadas mudanças de cunho gerencial cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado.

Carvalho (2009, p. 1157), ao analisar o PDE/Plano de Metas observa que ao mesmo tempo em que as políticas educativas descentralizam os sistemas de ensino e estabelecem bases para a autonomia da gestão das instituições escolares, “o Estado regulamenta, avalia e monitora as unidades escolares e mantém centralizadas as decisões relevantes”. A autora

exemplifica alguns meios de controle da educação como a proposta de parâmetros curriculares nacionais (PCN), com base nos quais se realiza a avaliação de desempenho tais como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o IDEB.

De acordo com Saviani (2007), a identidade própria do PDE está dada pelo IDEB e destaca que o seu caráter diferenciado é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas, no sentido de resolvê-lo. Na mesma direção Adrião e Garcia (2008, p. 786-787) destacam a relação entre qualidade da educação brasileira e o IDEB:

Diante desse quadro, não é de se estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização (*accountability*). Entre estas, incluem-se a publicização das informações, a participação em avaliações externas promovidas pelo governo federal e o recebimento de recursos e assistência técnica condicionados ao cumprimento de metas estabelecidas em planos de ação com vistas à elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Torna-se evidente o papel do IDEB para o processo de regulação via Plano de Metas, pois é ele que indicará, com base no conceito de qualidade definido pelo MEC, a situação de cada rede de ensino e é a partir deste índice, inicialmente⁴³, que o Ministério “estabelece o vínculo entre assistência técnica e financeira e a assinatura de compromisso dos gestores municipais, que é composto de determinadas metas para a melhoria de seus indicadores” (MARCHAND, 2012, p. 135). Nesse sentido, Oliveira e Silva (2007, p. 12) argumentam que a “avaliação dos sistemas educacionais como um mecanismo e instrumento de controle [que se justifica], no discurso da transparência, prestação de contas e demonstração de resultados”, torna-se indispensável na nova configuração da regulação das políticas públicas.

Tem-se, assim, com a assinatura do Termo de Adesão ao Plano de Metas o uso de um recurso gerencial que segundo Pacheco (2006, p.5), se “configura no estabelecimento de acordos de resultados, entre órgãos formuladores de políticas públicas e entidades voltadas à prestação de serviços”. O que se observa a partir desses acordos é a ênfase dada aos elementos

⁴³ Tem-se por meio da redação da Resolução n. 29 CD/FNDE, de 20 de junho de 2007, que em um primeiro momento, teriam prioridade ao recebimento de assistência técnica e financeira da União os municípios que são apresentados no anexo da referida Resolução, tendo como critério de escolha o IDEB. Assim, os municípios definidos, inicialmente, como prioritários foram aqueles que apresentaram os piores índices, pois se explicita no documento que há a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas tendo em vista a correção progressiva das disparidades no padrão de qualidade do ensino, conforme se lê no Parágrafo único, do inciso I: “O IDEB será, também, o indicador de aferição do cumprimento de metas fixadas para a melhoria do acesso e a elevação dos padrões de qualidade da Educação Básica na rede pública de ensino” (BRASIL, 2007b, s.p.).

“autonomia x responsabilização”, por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados, em troca de certo grau de flexibilidade em sua gestão.

Segundo Shiroma et al. (2008) a cultura de resultados permeia a maioria das ações do PDE/Plano de Metas e tende a modificar o caráter do ensino público ao adotar uma nova estratégia de distribuição de recursos que se dá por meio de contratos de gestão, que envolvem contrapartidas e estabelecem resultados e metas a serem atingidos.

Shiroma e Evangelista (2011, p. 132) esclarecem que a cultura de resultados vem se desenvolvendo no Brasil a partir da orientação de organismos multilaterais e de bancos financiadores do desenvolvimento dos países da América Latina que traçaram diretrizes sob gestões eficientes para a educação, principalmente, com foco nos resultados, transformando-se, portanto, atitudes e comportamento ao longo do tempo, perpassando ações dos governos por meio da criação de avaliações que “assolaram” as instituições educacionais. Assim, a implantação da gestão por resultados no setor público foi proposta há mais de duas décadas, quando se disseminou a administração gerencial no setor público.

A pesquisa bibliográfica e documental realizada pelas autoras “possibilitou a sistematização das recomendações do Banco Mundial (BM) sobre ‘avaliação de resultados’ e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)”, articulando-as com as medidas desencadeadas na educação brasileira no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no âmbito do PDE (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 132).

Para Shiroma e Evangelista (2011, p. 135), “Muitas das ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007b) podem ser entendidas como indutoras da ‘cultura de metas e resultados’ recomendada pelo Banco Mundial (BM)”, sendo que a Gestão por Resultados (GR) pressupõe um forte sistema de avaliação, critérios e indicadores definidos, ou seja, há preocupação com a *performance* organizacional. Nesse sentido, “a implantação da gestão por resultados no sistema educacional tem menos a ver com questões propriamente educativas e mais com a busca de uma nova governabilidade para a educação pública ungida pela ideologia gerencialista” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 127).

Dessa forma, Adesão implica firmar contrato com o governo federal em troca de apoio técnico e financeiro com o objetivo de garantir viabilidade para realizar a gestão da educação no âmbito dos municípios.

Cabe ressaltar o conceito de autonomia que essa relação implica, pois segundo Shiroma et al. (2008, p. 5, grifos das autoras) tal relação não se refere à “[...] uma noção de autonomia relacionada com independência, liberdade para escolher e agir, que desautoriza

ingerência. Muito pelo contrário, este tipo de ‘autonomia monitorada’, induzida que é, por excelência, uma estratégia de gerência”.

Shiroma et al. (2008) argumentam que esse tipo de autonomia é possível porque as redes/sistemas municipais de educação que se encontram em situação precarizada não têm opção senão aderir aos programas do governo federal e porque delega a tais instâncias o poder de definir e enunciar as metas e resultados que se pretendem atingir. Entretanto, nesse contexto, deve-se reconhecer o papel coordenador da União, por meio da cooperação técnica e financeira, que é um dos elementos indispensáveis para o enfrentamento das desigualdades federativas na área educacional.

Tem-se a partir do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, eixo articulador para a descentralização política, e o Plano de Ações Articuladas (PAR) para possibilitar sua execução. Assim, para que cada município receba assistência técnica e financeira deve elaborar o PAR e se comprometer com as metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, conforme se lê:

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

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

[...]

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

Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

§ 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º (BRASIL, 2007b, s.p.).

Observa-se, pelo exposto, que os municípios, com o apoio técnico da União, deveriam elaborar um plano a partir do diagnóstico da situação educacional em âmbito local, orientados a partir de quatro dimensões: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3. Práticas pedagógicas e avaliação; 4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b, 2008a, 2008b,) em um conjunto de ações denominado Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2008a).

Dessa forma, assinalam Fonseca e Ferreira (2011, p. 69) que “A proposta do

Ministério da Educação [era a de] fortalecer o regime de colaboração, comprometendo-se em ir ao encontro dos entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente”.

O planejamento desencadeado pelo PAR envolvia três fases: em um primeiro momento era realizado um diagnóstico de cada sistema de educação, seguido da elaboração do plano na esfera do município/estado, a segunda etapa. A terceira etapa constava da apresentação do PAR ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Comissão Técnica responsável pela sua análise e aprovação. Depois da análise técnica, que implicava análise qualitativa na qual se observava, a “I - disponibilidade de recursos orçamentário e financeiro, para sua implementação; II - capacidade operacional do FNDE e do ente federativo proponente; III - condições efetivas de aceleração do desenvolvimento do IDEB local” (FNDE, 2007a, s.p.). Depois dessa análise, o município assinava um termo de cooperação com o MEC, no qual constavam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade municipal.

Para melhor compreensão das etapas que fazem parte do processo desencadeado pelo PDE/Plano de Metas/PAR, primeiro ciclo 2007-2010, apresenta-se uma síntese elaborada por Marchand (2012, p. 97) dessas etapas:

- assinatura do Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- realização do diagnóstico da realidade educacional de cada ente federado; elaboração do Plano de Ações Articuladas;
- análise do PAR por técnicos do MEC/FNDE;
- assinatura do termo de cooperação técnica e convênios para assistência técnica e financeira;
- realização do monitoramento de todas as ações de assistência técnica e de ações de responsabilidade dos municípios solicitados no PAR;
- acompanhamento do monitoramento das ações previstas no PAR.

As dimensões do PAR estão divididas em áreas e indicadores e, no momento do diagnóstico para cada indicador deveria ser atribuída uma pontuação. A definição de dimensão, áreas, indicadores e critérios estão presentes no “Instrumento de Campo” (BRASIL, 2008a, p. 9). Destaca-se que os indicadores (Anexo IV deste trabalho), foram elaborados, segundo o MEC, a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto 6.094/2007:

- a. Dimensões: são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local;
- b. Áreas: é o conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, não são objetos de avaliação e pontuação;
- c. Indicadores: representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretende avaliar. Expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada;
- d. Indicadores aos quais é atribuída a condição NSA (não se aplica): representam os indicadores em que não há possibilidade de registro ou pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local; e,
- e. Critérios: são os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador. Os critérios, por sua vez, correspondem a quatro níveis de descrição: Critério de pontuação 4- a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não são necessárias ações imediatas. Critério de pontuação 3- a pontuação aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador. Critério de pontuação 2- a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Critério de pontuação 1- a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes (BRASIL, 2008a, p. 9-10).

A elaboração do PAR, com base no diagnóstico das demandas municipais que comporiam este Plano, conforme consta nas “Orientações gerais para aplicação dos instrumentos” (BRASIL, 2008a, p. 2) e no “Instrumento de Campo” (BRASIL, 2008b, p. 2), deveria ter “caráter participativo e tem como objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal de ensino” e para tanto seria realizada em conjunto com a equipe local/equipe técnica local. Segundo as orientações gerais:

[...] é a equipe técnica que elabora o PAR no município. Sugere-se que seja composta pelo(a) dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação (BRASIL, 2008a, p. 6).

Nesse sentido, esse Plano, na etapa de diagnóstico, ao menos nas orientações, intenta promover a participação de vários segmentos que fazem parte da comunidade escolar e dos sistemas de ensino na definição das prioridades educacionais no âmbito dos municípios.

Cabe destacar que, segundo Marchand (2012), cada um dos indicadores presentes no Instrumento de Campo apresenta de que forma a União espera que os municípios atuem para

melhorar a Educação Básica. Assim, a União estabelece uma padronização daquilo que entende como necessário para que esse objetivo seja alcançado, ou seja, cada indicador evidencia o que o MEC entende por indicativos de qualidade da educação.

Com uma leitura crítica a respeito, também, dos indicadores presentes no PAR, Santana e Adrião (2012, p. 127) consideram que o Plano apresenta “como tendência predominante [...] a oferta de cooperação padronizada sem a consideração das especificidades locais”, ou seja, esses indicadores podem não corresponder às necessidades educacionais em âmbito local.

No entanto, entendem que mesmo com a padronização dos indicadores, o PAR contribui para o conhecimento das redes de ensino e constitui-se como importante “instrumento de cooperação/coordenação federativa” ao indicar metas globais que deverão estar presentes em todas as redes de ensino (SANTANA; ADRIÃO, 2012).

Assim, pode-se destacar a importância de como a União, por meio da gestão das políticas públicas, compromete-se e materializa a coordenação federativa, sendo que ela se dá na mediação entre os entes federados, ou seja, a coordenação caracteriza-se como uma ação intencional da União em manter uma relação mais coordenada com os governos subnacionais (ABRUCIO, 2005). Na visão de Ferreira (2015, p. 548), “O PAR é a base para o estabelecimento do termo de convênio ou de cooperação entre a União e os estados e municípios [...]”, configurando-se, assim, em uma forma de coordenação da União com o intuito de fortalecer a capacidade de planejamento em nível local.

Nesse sentido, o PAR busca envolver, em sua construção, segundo o MEC, a participação dos gestores, educadores municipais, sociedade civil, tendo como base um diagnóstico de caráter participativo, objetivando a análise compartilhada dos sistemas educacionais brasileiros (BRASIL, 2007c).

E, na sequência da elaboração do PAR (2007-2010), deveria haver o acompanhamento das ações desencadeadas por esse instrumento de planejamento, uma das funções do Comitê Local do Compromisso, apresentado a seguir.

2.2 Comitê Local do Compromisso: 1º ciclo do PAR (2007-2010)

Após a elaboração do PAR, em virtude da assunção de responsabilidade dos municípios com as diretrizes do Plano de Metas ao assinarem o Termo de Adesão, havia a necessidade da organização de um Comitê Local do Compromisso presente nas diretrizes do

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a diretriz XXVIII, e que dispunha sobre a participação da sociedade civil e da sociedade política na mobilização da sociedade e no acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007b).

A Resolução n. 29 CD/FNDE, de 20 de junho de 2007, na seção que trata das condições de participação, afirma a importância da garantia de participação da sociedade civil no controle das ações educacionais desencadeadas pelo PAR (2007-2010), sendo que este controle deveria ser garantido pelo Comitê Local do Compromisso ou pelo Conselho Municipal de Educação. O que indica outra função ao Comitê que se somaria às funções presentes no Plano de Metas:

III – garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, o que deverá ser realizado pelo Conselho Municipal de Educação, onde o mesmo existir, ou por um Comitê Local do Compromisso ou pelo Conselho Municipal a ser criado na localidade (FNDE, 2007a, s.p.).

A segunda resolução publicada pelo CD/FNDE, n. 47, de 20 de setembro de 2007, no âmbito do Plano de Metas, reitera a função de controle social atribuída ao Comitê Local do Compromisso, conforme pode ser observado a seguir:

Art. 4º Altera-se a redação do Art. 14, que passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 14. Os Municípios, prioritariamente os relacionados no Anexo I desta Resolução, serão comunicados sobre a programação das atividades que resultarão na visita técnica e sobre o regime de colaboração. § 1º Para os fins previstos no caput deste artigo, deverão ser atendidas as seguintes condições pelos seus dirigentes: [...] III – garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, o que deverá ser realizado pelo Comitê Local do Compromisso, conforme diretriz estabelecida no Art. 2º do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007b, s.p.).

Observa-se, portanto, que o Decreto 6.094/2007 apresentava a função do Comitê Local do Compromisso relacionada ao acompanhamento das metas de evolução do IDEB e à mobilização da sociedade no intento de alcançar a educação de qualidade no município, sendo está mensurada, porém, pelo IDEB (BRASIL, 2007b). Entretanto, nas resoluções citadas, ao Comitê também é atribuída a função de controlar as ações desencadeadas pelo PAR, durante o processo de implementação. Articulações que demonstram o caráter constitutivo da política e até mesmo a indefinição de como se daria o controle das ações planejadas pelos municípios, pois no decreto não se previa o monitoramento das ações e a consecução das metas do compromisso no nível dos sistemas de ensino apenas no nível da gestão escolar por meio do

Conselho Escolar. Ações que, nessa fase, deveriam ser materializadas, conforme analisa Camini (2009).

Conforme exposto por Camini (2009), a definição de como aconteceria o acompanhamento das ações desencadeadas pelo PAR (2007-2010) veio a ocorrer apenas em 2009, período no qual o MEC colocou à disposição dos municípios o módulo de monitoramento do PAR (BRASIL, 2009a). Foram divulgadas algumas orientações no *site* do MEC sobre como deveria ser a composição e princípios a serem seguidos pelo Comitê Local do Compromisso. Nesse sentido, Camini (2009, p. 192) relaciona essa função do Comitê à outra etapa de desenvolvimento do Plano de Metas, qual seja, o monitoramento das ações desencadeadas a partir do PAR (2007-2010) e que teve início em 2009:

A definição dos critérios e forma de execução desse monitoramento e acompanhamento do PAR passou por um longo período de discussão até a apresentação do módulo de operacionalização que se encontra hospedado no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC (SIMEC). O referido módulo só foi concluído na 2ª quinzena de julho/2009, sendo realizado diretamente pelos gestores municipais, podendo contar com a participação dos integrantes do Comitê Local, a critério do dirigente municipal. A equipe MEC/FNDE, juntamente com equipes constituídas nos estados, é encarregada de fornecer orientações técnicas, subsidiando as equipes na execução do monitoramento, com base no manual técnico operacional do Módulo Monitoramento do PAR disponibilizado a todos municípios da federação. Após a realização desse monitoramento, ocorre a fase de acompanhamento, compreendendo análise e a problematização a partir dos resultados obtidos com vistas à revisão do PAR para o período que ainda falta de sua vigência.

Com base nos dados da pesquisa de Camini (2009, p. 192), pode-se considerar uma questão importante com relação ao acompanhamento do PAR, realizado após o monitoramento, de que ele deveria ser seguido de “análise e problematização dos resultados” do PAR até 2009, o que poderia encaminhar a processos de diálogo, deliberação, enfim de tomada de decisão quanto ao rumo das ações definidas no PAR dos municípios com a participação dos sujeitos envolvidos no processo, com vistas inclusive à reformulá-lo caso fosse necessário.

No monitoramento, seria necessário o preenchimento do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), por meio do qual seria apresentada a situação das ações em cada município, ou seja, ter-se-ia a indicação se elas não foram iniciadas, se

foram canceladas ou suspensas, se estavam em andamento ou se haviam sido concluídas⁴⁴. Há, também, nesse sistema, a presença de justificativas e restrições, pois, segundo o MEC, as informações acerca de eventuais dificuldades encontradas no desenvolvimento do plano “são úteis para orientar correções e tomadas de decisões”. (BRASIL, 2009a, p. 19). Assim, o SIMEC constituiu-se em um suporte técnico operacional, disponibilizado aos estados e municípios para que estes pudessem inserir informações sobre o processo de execução do PAR.

Entretanto, observa-se uma incoerência com relação à função do Comitê Local do Compromisso, como analisa Camini (2009), no “Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, ao assinalar que caberia “ao gestor da educação municipal presidir o processo. No entanto, podem-se convidar os membros do Comitê Local do Compromisso para que participem do monitoramento” (BRASIL, 2009a, p. 4), sendo que no mesmo documento apresenta-se a afirmação de que é necessária “a participação do Comitê Local em todas as etapas, inclusive no monitoramento. O Comitê Local é a própria sociedade civil participando da gestão da educação” (BRASIL, 2009a, p. 19).

Há, também, uma incongruência com o que propõe a resolução n. 29 e n. 47 CD/FNDE de 2007, quanto ao Comitê ser um espaço de controle social, o que pode causar dúvidas sobre qual a função do Comitê Local do Compromisso no município e interferir na atuação desse órgão colegiado a depender do conhecimento que os municípios têm de cada um dos documentos apresentados e sobre a orientação de qual deles serão pautadas suas ações, juntamente com sua capacidade institucional de organização, de mobilização e relações de poder instituídas em âmbito local.

Há outro aspecto que precisa ser mencionado, é o fato de o monitoramento, estar relacionado à perspectiva de gestão gerencial, conforme o documento “Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. Nos termos do documento, o monitoramento é

⁴⁴ No documento “Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR), estão explicitadas as situações nas quais as ações poderiam enquadrar-se: “1. Não iniciado: Este estado acontece quando o município não recebeu a assistência técnica do MEC ou não executou a subaçao de sua competência no cronograma previsto; 2. Em andamento: Quando foi iniciado o processo de execução da subaçao, mas ainda não finalizado pelo MEC ou município; 3. Concluído: Refere-se à conclusão da subaçao em sua totalidade; 4. Suspensão: Quando algum impedimento temporário interfere no processo de execução da subaçao, esteja ela iniciada ou não; 5. Cancelado: A subaçao deixa, terminantemente, de ser executada pelo município ou MEC, porque a execução da subaçao tornou-se inviável por parte desses entes” (BRASIL, 2009a, p. 19).

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

Pode-se acrescentar que essa perspectiva traduz as ações em números e reforça a produtividade dos planos. Indica-se, por meio do SIMEC, uma forma de controle, por parte do MEC, sobre as ações desenvolvidas pelos municípios, no âmbito do PAR, ou seja, estabelece-se o controle como uma ferramenta de gestão para torná-la mais eficiente.

Segundo Marchand (2012, p. 94) e Mafassoli (2011, p. 94), que trabalharam diretamente como consultoras do MEC em municípios gaúchos no processo de implementação (monitoramento e acompanhamento), no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), as funções do Comitê Local, de forma sintetizada, seriam as de:

- acompanhar a execução do PAR;
- analisar as estratégias de implementação das propostas do PAR;
- analisar os relatórios de progresso da execução do PAR;
- avaliar o desempenho dos resultados alcançados pelo PAR;
- identificar possibilidades de articulação e parcerias que pudessem contribuir para acelerar a implantação e execução do PAR;
- contribuir para o diálogo com as escolas do sistema municipal de ensino na ampliação e execução do PAR e na sua divulgação junto à sociedade civil.

As ações a serem desempenhadas pelo Comitê Local do Compromisso, conforme a síntese apresentada, podem relacionar-se à garantia de que as ações planejadas no PAR fossem realizadas no município, aproximando-se à função de controle de resultados, e para isso tal órgão colegiado deve estar presente em várias frentes objetivando garantir a execução do Plano.

Entretanto, tem-se a possibilidade de o Comitê Local do Compromisso apresentar-se como elemento desencadeador de discussões sobre como as ações estão sendo desenvolvidas

no município e de que forma elas podem contribuir para mudar a realidade educacional nesse âmbito. Esse órgão colegiado poderia se consolidar como “um espaço público de decisões sobre a política educacional do município”, de modo a contribuir com a democratização da gestão da Educação Básica, conforme argumentam Damasceno e Santos (2010, p. 1), dependendo, para tanto, das relações sociais construídas no âmbito dos municípios e da atuação desse órgão colegiado.

Há que se levar em conta, também, o significado de mobilização social cuja função é atribuída ao Comitê Local do Compromisso.

Para Barroso (2013, p. 21) o conceito de mobilização se dá no âmbito de uma concepção dada na sociologia política, enquanto “forma de reunião de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma ação coletiva”. Conceito que guarda relação com o significado da palavra de origem francesa *comité*, sendo este relacionado a um “grupo de pessoas encarregadas de tratar de determinado assunto” (CUNHA, 2010, p. 166-167).

Segundo o PPA (2008-2011), a “mobilização social implica um movimento amplo de comunicação e coordenação de ações capaz de criar sinergia e cooperação nacional na construção da educação de qualidade” (BRASIL, 2007b, p. 16) e segundo o MEC, à época, “Não se conhece uma boa escola que esteja desvinculada do seu contexto social”, assim, o sistema de ensino, por meio de seus gestores, deve “integrá-la à comunidade da qual faz parte”, ou seja, a sociedade deve ser mobilizar em favor de uma Educação Básica de qualidade, “um dos objetivos primordiais do Comitê Local do Compromisso” (BRASIL, 2009d, s.p.)⁴⁵.

Entretanto, torna-se importante acrescentar que o verbo mobilizar implica um sujeito que irá realizar essa ação, o Comitê Local do Compromisso (sociedade civil e sociedade política), e no complemento dessa ação tem-se o foco na qualidade da educação que é dada no PDE/Plano de Metas pelo indicador de qualidade que é o IDEB, no alcance das metas previstas por este índice. De forma que as ações propostas e executadas pelos municípios possibilitariam a elevação do IDEB; a atuação desse Comitê poder-se-ia caminhar mais na direção do controle de resultados, que segundo Krawzyk (2008, p. 805), caracteriza-se como uma dimensão da regulação. Nesse sentido, para a pesquisadora, o Plano de Metas/PAR resulta em “um controle maior e sistemático das políticas nos entes federados” via avaliação.

Assim, a mobilização social, via Comitê Local do Compromisso, funcionaria como um elemento de controle de resultados, como instrumento de legitimação de agendas

⁴⁵ Estas informações foram retiradas do site do MEC e que constam no ANEXO VI deste trabalho. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par/comite>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

definidas *a priori* pelos governos, sem conferir aos grupos representados capacidade propositiva ou poder político efetivo. A participação estaria sendo definida como uma participação fiscalizadora das metas e resultados a serem alcançados, pois esse órgão colegiado teria pouco espaço para criar, discutir, debater objetivos e planejamento político educacional; ele seria responsável pela prestação de contas daquilo que os órgãos centrais planejaram. Dessa forma, caberia à localidade, executar e garantir a execução das ações e o alcance das metas e dos objetivos definidos pelo governo central que resguarda para si o poder de formulação da política e do estabelecimento de metas e objetivos a serem alcançados.

Segundo essa lógica, a função do Comitê Local do Compromisso estaria relacionada aos critérios da gestão gerencial, quando se pode ver deslocada a ideia de participação direta da comunidade na construção e na definição de ações educacionais, para a ideia de que a sociedade deve estar comprometida com as metas e com os resultados. De forma que com base na gestão gerencial busca-se na sociedade parceiros que colaborem para o aumento do grau de eficiência, eficácia, efetividade e controle do trabalho, importando conceitos e ideias das instituições econômicas para a gestão escolar.

Enquanto a gestão democrática requer a presença do Estado a serviço da instituição pública, gratuita e de qualidade, que conjuntamente com a sociedade, possa reorientar as suas ações pelas escolhas de prioridades advindas das demandas sociais, além do que os compromissos políticos educacionais devem refletir os interesses da maioria e não de pequenos grupos políticos e econômicos de grupos empresariais pautados sob princípios economicistas. Defende-se, portanto, a eficiência e eficácia em outras bases, vinculando-os a critérios e concepções que venham a nortear a gestão educacional (DOURADO, 2013a).

Cabe enfatizar, segundo Camini (2009), que as ações desencadeadas pelo MEC a partir de 2007, no que se refere à mobilização nacional, se deram por meio de encontros com órgãos, entidades, fóruns, gestores e setores sociais como estratégia desse Ministério para contribuir no processo de implementação do PDE. Destacam-se, também, encontros promovidos pela Caravana da Mobilização que ocorreu “com a visita do Ministro da Educação e equipe em todas as regiões do País, diversos encontros realizados com Prefeitos Municipais, Secretários Municipais e Estaduais de Educação, com Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação”. Tais ações, materializadas em encontros, tinham como objetivo repassar informações, orientações e solicitar o engajamento desses segmentos sociais ao processo desencadeado pelo MEC desde 2007 com o PDE (CAMINI, 2009, p. 251), ou seja, buscavam a adesão de diversos segmentos

na defesa de um processo institucionalizado, principalmente, no que se refere à elevação do IDEB e acompanhamento desse Índice no âmbito dos municípios.

Embora seja reconhecida a participação do Comitê Local do Compromisso na mobilização social apresentada com o viés de controle de resultados, destaca-se, também, nas orientações divulgadas pelo MEC (BRASIL, 2009d, s.p.), elementos que se referem à composição e os valores que permeiam as ações desse órgão colegiado que realçaram a importância da participação, da pluralidade de sujeitos envolvidos na busca pela construção de uma educação de qualidade que seja para todos e que estão relacionadas à democratização da gestão.

Dentre as orientações elaboradas para criação do Comitê Local do Compromisso, destaca-se que as formas de organização e funcionamento ficariam sob a responsabilidade dos sistemas municipais de educação, enfatizando-se a necessidade da participação de diferentes atores sociais. Por exemplo, questões acerca da representatividade, modo de escolha de seus membros, publicação de portarias, bem como continuidade ou encerramento das atividades desse órgão colegiado. Conforme apresentado no *site* do MEC,

O funcionamento do comitê é incumbência de estados e municípios, que devem instituir sua composição em portaria, garantir infraestrutura e identificar entidades e cidadãos, no âmbito local, que têm compromisso com a construção de uma educação de qualidade que seja para todos (BRASIL, 2009d, s.p.).

A proposta do Plano de Metas, portanto, previu a constituição do Comitê Local do Compromisso que deveria ser constituído não apenas por representantes do poder executivo, mas também por outros segmentos da sociedade comprometidos com a qualidade da educação no município. O Comitê Local do Compromisso seria então o “espaço de colaboração, mobilização e acompanhamento dos resultados”. Observando-se, segundo o MEC, que esse Comitê poderia se constituir em um espaço para além da legitimação das decisões das Secretarias Municipais de Educação (SME), ou seja, um espaço para o debate e contrapeso aos interesses da administração municipal (BRASIL, 2009d, s.p.), com base nos seguintes princípios norteadores: “[...] participação democrática; respeito à pluralidade; compromisso; inclusão; solidariedade; educação como direito e valor; direito à informação; valorização da diversidade; ética e cidadania”.

A seguir, discute-se sobre as novas determinações dadas ao Comitê Local do Compromisso no segundo ciclo do PAR (2011-2014). Para tanto, é necessário situar o contexto no qual estas mudanças ocorrem, qual seja, o primeiro mandato do governo de Dilma Vanna Rousseff (2011-2014).

2.3 Comitê Local do Compromisso: 2º ciclo do PAR (2011-2014)

No governo Dilma Vanna Rousseff (2011-2014), conforme já exposto, tem-se a continuidade do segundo ciclo do PAR (2011-2014), que se deu no âmbito do PDE/Plano de Metas, com algumas mudanças significativas; e, a manutenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), denominado nesse novo período de PAC 2, segunda fase do PAC, por meio do qual garante-se a continuidade dos investimentos públicos, sobretudo em infraestrutura, desse governo (BRASIL, 2011f).

Com o PAC 2, houve a previsão de aumento de investimentos na educação que se daria por meio da construção de quadras escolares poliesportivas, da construção de unidades de Educação Infantil e aquisição de equipamentos para a rede física escolar dessa etapa da Educação Básica, com base no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)⁴⁶.

O FNDE destaca, por exemplo, que houve, na Educação Infantil, o aumento no número de creches no período de 2007 a 2014, apoiadas pelo Proinfância, conforme dados presentes na Tabela a seguir, período que compreende o primeiro e o segundo ciclos do PAR.

Tabela 1: Creches apoiadas pelo Proinfância (2007-2014)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
513	454	691	627	1507	1628	2092	958

Fonte: FNDE (2015) com base nas informações do SIMEC (2015). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas.p.roinfancia>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

Observa-se, portanto, a continuidade no investimento quanto a ampliação do acesso à educação na Educação Infantil, mas torna-se importante destacar a necessidade de ampliação do acesso a bens e serviços educacionais também para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, conforme afirma Castro (2010). Para o autor, inclusive, coloca-se em questão “a melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos em todos os níveis e modalidades [...] o atraso crônico do analfabetismo [...] a necessidade de ampliação do investimento público em curto e longo prazo” (CASTRO, 2010, p. 170), o que significa ver a educação em sua totalidade e não de maneira focalizada⁴⁷.

⁴⁶ Informação retirada do site do MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/3192>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

⁴⁷ Analisando-se os programas por meio dos quais os municípios de Campo Grande e Corumbá receberam recursos da União, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), destaca-se a focalização na Educação Infantil, conforme presente nos Anexos VIII e IX deste trabalho.

A continuidade do PDE e seu eixo descentralizador da política, o Plano de Metas, e seu eixo executor, o PAR, na organização do planejamento educacional brasileiro, fez-se presente no Plano Plurianual (PPA) (2012-2015), conforme já exposto. No PPA (2012-2015), o governo federal avaliou que a partir do PDE e das políticas e ações impulsionadas por ele houve “A desconcentração dos recursos cognitivos no Brasil” e o “aumento do atendimento na educação infantil e da qualidade da educação básica até a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e da Rede Federal de Educação Superior”, por meio do qual se intentou não apenas elevar o número de matrículas, mas oferecer acesso a essas etapas de ensino nas regiões brasileiras em que a oferta era especialmente reduzida (BRASIL, 2011f, p. 61-62).

O governo de Dilma Vanna Rousseff dá continuidade à política educacional iniciada no governo Lula da Silva e no investimento financeiro ao desenvolvimento da mesma, reconhecendo ser necessária e essencial, conforme já mencionado, “a materialização da perspectiva de expansão – em regime de colaboração entre a União e os demais entes federados – dos gastos em educação”, principalmente quando se pretende concretizar as metas do PNE (2014-2024) (BRASIL, 2011f, p. 61).

A manutenção do PAR, agora em seu segundo ciclo (2011-2014), conforme analisa Schuch (2014, p. 44), apresenta-se como “[...] uma tentativa de continuidade de proposta educacional” iniciada no governo Lula da Silva, por meio da qual se vê o PAR “como um planejamento estratégico que dá ênfase ao planejamento de ações de médio prazo, procurando romper com a ‘gestão do momento’, naquele circuito de mudar tudo ao trocar o governo ou o gestor de educação [...] desconsiderando o que foi realizado”. Uma crítica que o governo federal fez ao apresentar o PDE, em 2007, em que o PAR, por meio de 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” (BRASIL, 2007c).

Portanto, o governo federal tomou uma posição importante, como argumentam Marchand e Mafassoli (2011a, p. 2), pois a correção das desigualdades educacionais no Brasil “[...] exige que se estabeleçam compromissos entre os entes federados, com certo grau de continuidade, independente de mudanças político-ideológicas que porventura ocorram”.

Essa reflexão ganha força quando se tem em vista o caráter fragmentado e de descontinuidade que marcam a história do planejamento da educação brasileira, conforme analisa Cury (2009). O autor destaca que na história da educação brasileira a experiência de planos nacionais de educação, com ocorrência, sobretudo nos períodos democráticos, tem sido

considerada do ponto de vista de sua efetivação um verdadeiro “fracasso” (CURY, 2009, p. 27).

O segundo ciclo do PAR (2011-2014) constitui-se, também, em um momento de revisão pelo município do seu planejamento. Para o MEC, é uma “oportunidade privilegiada de reflexão, onde, a partir da análise do monitoramento, com uma avaliação criteriosa do que foi executado, será realizado o planejamento plurianual para os próximos quatro anos” (BRASIL, 2011b).

O caráter participativo no PAR é reiterado no “Instrumento Diagnóstico do PAR Municipal (2011-2014)” (BRASIL, 2011a), pois o documento destaca que a gestão deve priorizar a qualidade da educação pública ofertada e, para isso, “[...] deve ter sua prática assentada no planejamento, na mobilização social, na participação democrática, na cidadania, no orçamento público, no financiamento e na absorção de programas indutores da qualidade da educação” (BRASIL, 2011a, p. 2).

No primeiro ciclo do PAR (2007-2010), faziam-se presentes 52 indicadores e no segundo ciclo (2011-2014) esses indicadores corresponderam ao quantitativo de 82. A justificativa do MEC com relação a inserção de novos indicadores e também com relação ao aprimoramento da redação de indicadores se dá em função de “que o diagnóstico seja realizado de forma mais próxima da realidade de cada município e com maior precisão” (BRASIL, 2014d)⁴⁸. Tais indicadores estão divididos da seguinte forma, conforme exposto no Quadro 4, a seguir:

⁴⁸ Houve alteração na descrição dos critérios de pontuação atribuídos a cada indicador de qualidade, conforme segue: “Critério de Pontuação 4: a descrição aponta para uma situação positiva. O que a SME faz cotidianamente é suficiente para manter uma situação favorável; Critério de Pontuação 3: a descrição aponta para uma situação que apresenta mais aspectos positivos do que negativos, significando que o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho no indicador em questão. A SME pode ajustar algum procedimento interno ou implementar alguma ação para melhorar a situação do indicador; Critério de Pontuação 2: a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos. Em geral o município precisará implementar um conjunto de ações (que no PAR chamam-se subações) para melhorar os resultados do indicador. Essas subações poderão ser de execução pelo próprio município, ou contar com o apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação; e Critério de Pontuação 1: a descrição aponta para uma situação crítica. O município precisará implementar um conjunto de ações imediatas (que no PAR chamam-se subações) para melhorar os resultados do indicador. Essas subações poderão ser de execução pelo próprio município, ou contar com o apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação” (BRASIL, 2011a, p. 3).

Quadro 4: Resumo do PAR (2011-2014)

Dimensão	Área	Indicadores
Gestão Educacional	Gestão democrática; Gestão de pessoas; Conhecimento e utilização de informação; Gestão de finanças e; Comunicação e interação com a comunidade.	28
Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Formação inicial de professores da educação básica; Formação continuada de professores da educação básica; Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas; Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08; Formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar.	17
Prática Pedagógica e Avaliação	Organização da rede de ensino; Organização das práticas pedagógicas; Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	15
Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação; Condições da rede física escolar existente; Uso de tecnologias; Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas.	22

Fonte: Instrumento Diagnóstico PAR municipal 2011-2014 (BRASIL, 2011a).

Entre outras mudanças desencadeadas pelo PAR deste ciclo, apresenta-se a existência e atuação do Comitê Local do Compromisso como indicador de qualidade da educação localizado na Dimensão 1 – “Gestão Educacional”, Área 1.1 - “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, ou seja, o Comitê Local do Compromisso além de manter o vínculo à diretriz do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passa a compor um dos indicadores do PAR (2011-2014) (BRASIL, 2011a), conforme quadro a seguir:

Quadro 5: Dimensão 1 – “Gestão Educacional” (PAR 2011-2014)⁴⁹

Dimensão 1: Gestão Educacional	
Área	Indicadores
1.1 Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	<p>1.1.1 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)</p> <p>1.1.2 - Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)</p> <p>1.1.3 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)</p> <p>1.1.4 - Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola</p> <p>1.1.5 - Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)</p> <p>1.1.6 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)</p> <p>1.1.7 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso</p>

Fonte: Instrumento Diagnóstico PAR municipal 2011-2014 (BRASIL, 2011a).

Cabe destacar que o segundo ciclo do PAR (2011-2014) passou por uma reformulação, pois no seu primeiro ciclo do PAR (2007-2010) a Área 1.1 - “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” incluía indicadores do eixo profissionais da educação, tais como: Indicador 1.1.8 - “Estágio probatório, efetivando os professores e outros profissionais da educação” e Indicador 1.1.9 - “Plano de Carreira dos Profissionais de serviço de apoio escolar”. Esses indicadores, a partir de 2011, passaram a compor a Área 1.2 - “Gestão de Pessoas” na Dimensão 1 - “Gestão Educacional”. Ressalta-se, também, a mudança do indicador “Critérios para escolha do diretor escolar” da Área 1.1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” para a Área 1.2 - “Gestão de Pessoas”, possibilitando o entendimento de que esse indicador seja mais técnico e menos relacionado à democratização da gestão escolar. Entretanto, tem-se a compreensão, conforme Dourado (2013a, p. 89), de que “a democratização da escola passa pela democratização do acesso, da permanência [mas também] da gestão”.

Passa a compor a Área 1.1 - “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” o Indicador 1.1.5 - “Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)” que estava relacionado no PAR (2007-2010) à Área 1.5 “Gestão de Finanças” por meio do Indicador 1.5.2 - “Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB” (2008a), demonstrando-se a importância de reiterar a

⁴⁹ Todas as áreas e indicadores da Dimensão 1 estão presentes no Anexo V deste trabalho.

necessidade de transparência na aplicação de recurso público por meio da atuação de um Conselho próprio em nível local para realizar a função de controle social.

A inserção do Comitê Local do Compromisso como indicador de qualidade pode estar relacionada à atuação do Comitê no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), pois pesquisas como as de Schuch (2014) e Grinkraut (2012), entre outras, demonstram que em alguns municípios esse órgão colegiado sequer foi criado e nos municípios onde houve a criação a participação desse Comitê foi pequena na articulação do planejamento dos sistemas municipais de ensino.

Quando do momento do diagnóstico para a elaboração do segundo ciclo do PAR (2011-2014), os municípios depararam-se com os seguintes níveis para pontuar o Indicador 7 – “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”, conforme apresentado no Quadro 6:

Quadro 6: Indicador 7 - “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso” - PAR (2011-2014): nível de pontuação e descrição

Pontuação	Descrição
(1)	Quando não existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado, nem seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação. Ou quando o Comitê Local do Compromisso existe formalmente, apenas para cumprir a XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE.
(2)	Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação, com regimento interno, porém suas reuniões não são regulares; o Comitê é representado apenas por segmentos do governo municipal, não havendo, nele, representação da sociedade civil; é pouco atuante; não mobiliza a sociedade e nem acompanha as metas de evolução do Ideb.
(3)	Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação; o Comitê possui regimento interno, mas suas reuniões não são regulares; o Comitê é representado por segmentos do governo municipal e sociedade civil; mobiliza a sociedade e acompanha, em parte, as metas de evolução do Ideb.
(4)	Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação, possui um regimento interno; suas reuniões são regulares; o Comitê é representado por segmentos do governo municipal e da sociedade civil; é atuante; mobiliza a sociedade e acompanha as metas de evolução do Ideb; auxilia a secretaria de educação no fortalecimento do ensino público de qualidade.

Fonte: Guia Prático de Ações para os municípios - PAR 2011-2014 (BRASIL, 2011c, p. 13).

E, a partir da pontuação atribuída ao indicador, seriam geradas subaçções. Seguem, no Quadro 7, as subaçções previstas para esse indicador de qualidade que constam no PAR (2011-2014):

Quadro 7: Síntese das subações e estratégias de implementação do Indicador 7 - “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”: PAR (2011-2014)

Dimensão: 1 - Gestão Educacional	
Área: 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	
Indicador: 7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso	
1- Descrição da Subação	Estratégia de Implementação
Definir as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) para elaboração dos atos normativos e sua publicização.	Estudo do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE; e elaboração de uma minuta de portaria com as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições), a ser encaminhada para publicação pelo prefeito municipal.
2- Convidar os diversos segmentos - do governo municipal e da sociedade civil - para comporem o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições), formalizando os representantes de cada segmento.	Envio de ofícios para os segmentos listados na minuta de portaria para instituição do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) – do governo municipal e da sociedade civil – para convidá-los a integrar o referido grupo, informando sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, sobre as atribuições do Comitê (ou câmara do CME) e solicitando a indicação dos representantes de cada segmento (titular e suplente).
3- Publicar o(s) ato(s) normativo(s) referente(s) à criação do Comitê Local do Compromisso (ou à atribuição de suas funções ao Conselho Municipal de Educação) e a sua composição.	Encaminhamento do(s) ato(s) normativo(s) para publicação após a resposta dos diversos segmentos convidados a comporem o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições).
4- Reunir os integrantes do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) para formalizar sua atuação com a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.	Agendamento e realização da primeira reunião do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) para a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.
5- Acompanhar a atuação do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições).	Leitura periódica das atas de reunião do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições), em reuniões entre o(a) dirigente municipal de educação e sua equipe, para providências, quando for o caso.
6- Incentivar o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições) a acompanhar, em cooperação com a Comissão Gestora, o desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena (quando for o caso), respeitando as diretrizes estabelecidas no Decreto n. 6.861/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais e dá outras providências.	Participação de representantes do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições) em reuniões de avaliação, acompanhamento e reformulação da execução do Plano de Ação Territorial.

Fonte: Guia Prático de Ações para os municípios - PAR 2011-2014 (BRASIL, 2011c, p. 13).

Destaca-se que as subações têm como objetivo, conforme pode ser observado no Quadro 7, garantir a criação do Comitê Local do Compromisso, a presença de diferentes segmentos sociais e a participação desse órgão colegiado no âmbito dos sistemas de ensino, conforme exposto na Diretriz XXVIII do Plano de Metas (BRASIL, 2007b), sendo que tais

ações devem ser desencadeadas pelas Secretarias Municipais de Educação. Nesse sentido, tais secretarias poderiam até mesmo instituir esse órgão colegiado nos municípios que, no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), não haviam criado o Comitê Local do Compromisso.

Importante destacar a vinculação do Comitê Local do Compromisso a outras áreas que compõem a Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, entre elas, destaca-se a relação com a Área 1.3 - “Conhecimento e utilização de informação”, Indicador 1.3.2 - “Conhecimento da situação das escolas da rede”, por meio de subações que vão materializar a atuação desse Comitê seja na apresentação do PAR à equipe das secretarias municipais de educação seja na sua participação no acompanhamento e andamento das ações planejadas pelo município que se daria por meio de reuniões realizadas por estes dois segmentos, ações estas que são de exclusividade dos municípios, conforme observa-se no quadro a seguir.

Quadro 8: Relação do Comitê Local do Compromisso com a Área 1.3 - “Conhecimento e utilização de informação”: PAR (2011-2014)

Dimensão 1 - Gestão Educacional	
Área 1.3 - Conhecimento e utilização de informação	
Indicador 1.3.2 - Conhecimento da situação das escolas da rede	
Descrição da Subação	Estratégia de implementação
Apresentar o Plano de Ações Articuladas (PAR), em reuniões da equipe da secretaria municipal de educação, e definir pelo menos uma pessoa, além do dirigente municipal de educação, para o seu acompanhamento e a realização do monitoramento da execução das ações do PAR.	Reunião da equipe da secretaria municipal de educação, com a presença de representantes do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação com suas atribuições), para apresentação do Plano de Ações Articuladas (PAR) e definição de, pelo menos, uma pessoa, além do dirigente municipal de educação, para o seu acompanhamento e a realização do monitoramento da execução das ações do PAR no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).
Verificar o andamento das ações estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR), para subsidiar a realização do monitoramento no Simec.	Reuniões periódicas da equipe da secretaria municipal de educação, com a presença de representantes do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação com suas atribuições), para verificar o andamento das ações estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR), com vistas a subsidiar a realização do monitoramento do PAR no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).

Fonte: Guia Prático de Ações para os municípios - PAR 2011-2014 (BRASIL, 2011c, p. 27).

As subações apresentadas, visam a garantir a participação do Comitê Local do Compromisso no acompanhamento da implementação das ações desencadeadas pelo PAR (2011-2014) que se estabelecerá pelo contato direto desse órgão colegiado com a equipe das Secretarias Municipais de Educação. Convém mencionar que o trabalho de acompanhamento

da implementação do PAR poderia ter sido atribuído ao Conselho Municipal de Educação, decisão que caberia à gestão local.

Assim, as subações parecem pretender garantir a não centralidade das ações nos representantes das secretarias municipais, indicando que deve haver além desses representantes pelo menos um integrante do Comitê Local para o preenchimento do SIMEC, sendo que reuniões entre Comitê e a equipe das secretarias municipais de educação subsidiariam esse preenchimento.

A seguir, tem-se a participação do Comitê Local na Área 4 - “Gestão de finanças”, indicando sua participação no controle da utilização dos recursos do FUNDEB, ou seja, na elaboração de estratégias que garantam a utilização desse recurso de acordo como o estipulado pelos princípios legais, conforme Quadro 9, apresentado a seguir:

Quadro 9: Relação do Comitê Local do Compromisso com a Área 1.4 - “Gestão de Finanças”: PAR (2011-2014)

Dimensão 1 - Gestão Educacional	
Área 1.4 – Gestão de finanças	
Indicador 1.4.3 - Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	
Descrição da Subação	Estratégia de implementação
Desenvolver estratégias de controle da redistribuição e complementação dos recursos do Fundeb, para que sejam aplicados integralmente e conforme os princípios legais.	Reunião com representantes do Conselho Municipal de Educação (quando houver), do Comitê Local do Compromisso, dos conselhos escolares e de outros órgãos de controle social para desenvolver estratégias de controle da utilização dos recursos do Fundeb, para que sejam aplicados integralmente e conforme os princípios legais.

Fonte: Guia Prático de Ações para os municípios - PAR 2011-2014 (BRASIL, 2011c, p. 35).

Faz-se, também, menção ao Comitê Local do Compromisso na Área 5 - “Comunicação e interação com a sociedade”, no indicador 1.5.1 que se refere à “Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC”, sendo o Comitê Local do Compromisso responsável por definir estratégias para a melhoria da qualidade da educação do município tendo em vista as discussões já realizadas com a comunidade escolar e que seriam repassadas pela equipe da secretaria a esse Comitê. Portanto, a segunda subação, encontra-se relacionada com a primeira, conforme pode ser observado no Quadro 10, a seguir:

Quadro 10: Relação do Comitê Local do Compromisso com a Área 1.5 - “Comunicação e interação com a sociedade”: PAR (2011-2014)

Dimensão 1 - Gestão Educacional	
Área 1.5 – Comunicação e interação com a sociedade	
Indicador 1.5.1 - Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC	
Descrição da Subaçao	Estratégia de implementação
Analisar, a partir da publicação dos resultados das avaliações oficiais do MEC, os resultados de cada escola e discuti-los com a comunidade escolar, incentivando-a a propor novas estratégias para a melhoria da educação local.	Reuniões periódicas com a comunidade escolar para reflexão sobre os resultados obtidos pelas escolas nas avaliações oficiais do MEC, principalmente para proposição de novas estratégias para a melhoria da educação local.
Apresentar, periodicamente, ao Comitê Local do Compromisso (ou à Câmara do Conselho Municipal de Educação que exerce suas atribuições) o resultado das discussões com a comunidade escolar para definir as estratégias a serem implementadas para melhoria da educação municipal, com vistas ao cumprimento das metas dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação e das vinte e oito diretrizes do Plano de Metas do PDE.	Reuniões periódicas com o Comitê Local do Compromisso (ou Câmara do Conselho Municipal de Educação que exerce suas atribuições) para apresentar o resultado das discussões com a comunidade escolar e para definir as estratégias a serem implementadas para melhoria da educação municipal, com vistas ao cumprimento das metas dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação e das vinte e oito diretrizes do Plano de Metas do PDE.

Fonte: Guia Prático de Ações para os municípios - PAR 2011-2014 (BRASIL, 2011c, p. 37).

Nessa área, também podem ser encontradas orientações sobre o incentivo das escolas a participar das avaliações oficiais do MEC, bem como garantir as condições necessárias para tais avaliações e divulgação desses resultados para outros segmentos do governo municipal e para a sociedade, o que se aproxima de ações relacionadas à responsabilização das escolas pelos resultados das avaliações em larga escala. Observa-se, assim, a indicação da participação do Comitê Local do Compromisso no acompanhamento das estratégias adotadas pela comunidade escolar para garantir a melhoria da qualidade da educação atrelada ao resultado das avaliações externas.

O que pode levar a um processo de *accountability*, que na visão de Afonso (2010, p. 22), trata-se de “[...] processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização”, conforme já discutido, por meio do qual a consequência dos resultados se fará recair sobre os gestores ou diretores quanto a justificação e a responsabilização mais imediatas desses mesmos resultados educacionais. Assim, diretores ou gestores tenderão a criar mecanismos de controle organizacionais mais severos, mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados educacionais.

Nesse contexto, contribui para a discussão, a reflexão realizada por Farenzena e Marchand (2014, p. 793), no sentido de compreendem que o PAR “orienta ou confere significado às ações dos municípios para que a educação evolua em termos de qualidade e atinja índices que atestem essa evolução positiva”. Dessa forma, segundo as autoras, ocorre um (re)ajustamento das diversas decisões e ações dos sujeitos nesse processo, como as que

envolvem secretários de educação, professores, supervisores e orientadores educacionais, técnico-administrativos, e a própria atuação do Comitê Local do Compromisso.

Segundo Farenzena e Marchand (2014, p. 809-810), as regras do Plano de Metas devem ser compreendidas como um modo de regulação, ou seja,

[...] a política estabelece um tipo de contratualização entre os entes; a União e cada estado e município que adere ao Plano comprometem-se com a implementação de ações do PAR e com as demais estratégias da política, como a formação de comitês relacionados à política, o monitoramento, a prestação de informações, as ações necessárias à apuração e ao acompanhamento do Ideb.

De tal feita que guarda relação com a Reforma do Estado de 1990, no que se refere a manutenção e o aprimoramento do sistema de avaliação da Educação Básica, cujo caráter duradouro se faz presente nas políticas educacionais em governos após esse período, conforme mencionado.

Durante a vigência do PAR (2011-2014), este Plano sofreu algumas alterações com a criação da Lei n. 12.695/2012⁵⁰, que estabelece que o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de Educação Básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seria feito mediante a pontuação de Plano de Ações Articuladas. Determinação que dispensou a necessidade de convênios, ajustes acordo ou contrato para transferência de recursos da União aos entes subnacionais, “uma modificação importante na política e no *status* que ela passa a ter no que concerne à regulação das relações entre União, estados e municípios” (FARENZENA; MARCHAND, 2014, p. 801).

Na análise das autoras, enquanto o Decreto Presidencial n. 6.094/2007, referia-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a Lei 12.695/2012 contém prescrições sobre o PAR, mas não se restringe a seus conteúdos. Assim, analisam:

[...] o PAR passa a ter objetivos que antes eram do Plano de Metas, bem como instâncias de gestão e uma cadeia de responsabilidades, procedimentos e relações, que deixam claro que não se trata do PAR em si, ou seja, plano com diagnóstico, ações e subações, portanto, são imprimidas mudanças importantes na regulamentação com a Lei n. 12.695/12 (FARENZENA; MARCHAND, 2014, p. 801).

⁵⁰ A Lei n. 12.695/2012, também, “altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências” (BRASIL, 2012a, s.p.).

As autoras acrescentam que o objetivo de melhoria da Educação Básica conforme consta no texto da lei está vinculado à observação das metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação e não mais às 28 diretrizes que constam do Plano de Metas (FARENZENA; MARCHAND, 2014). Essa mudança, conforme analisam Souza e Batista (2016), poderia conferir ao PAR, característica de uma política de Estado.

O documento “Planejando a Próxima Década: alinhando os Planos de Educação”, elaborado pelo MEC no final do primeiro mandato do governo Dilma Vana Rosseff (2011-2014), destaca a importância da criação da lei 12.695/2012:

Um importante avanço também foi a aprovação da Lei n. 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União, prestado em caráter suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do PNE, além de programas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) (BRASIL, 2014b, p. 10).

O mesmo documento destaca que o PAR contribuirá para a materialização dos Planos Municipais e Estaduais tendo como referência o PNE nos seguintes termos:

c) os planos de educação nacional, estaduais, distrital e municipais devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). É importante lembrar que o PAR é um instrumento que pode auxiliar os entes federativos a atingir as metas pactuadas nos seus respectivos planos de educação (BRASIL, 2014b, p. 10).

Reconhecendo-se, portanto, no PAR “[...] um instrumento que pode auxiliar os entes federativos a atingir as metas pactuadas nos seus respectivos planos de educação”, elaborados em consonância com o PNE (2014-2024), alinhando, assim, os planos de educação (BRASIL, 2014b, p. 10).

Além das mudanças no PAR com a aprovação da Lei 12.695/2012, outro diferencial é que essa Lei institui o Comitê Estratégico do PAR no âmbito do MEC. Esse Comitê Estratégico tem como atribuições definir ações, programas e atividades que serão apresentados no PAR, conforme se lê no artigo 2º: “O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR, de que trata o art. 3º (BRASIL, 2012c, s.p.).

Na composição do Comitê Estratégico do PAR tem-se a garantia da participação dos representantes dos estados e municípios por meio do Conselho Nacional de Secretários de

Estado da Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), conforme segue:

Art. 3º Fica instituído o Comitê Estratégico do PAR, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União assegurada a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, na forma de regulamento.

§ 1º A inclusão ou a atualização das ações do PAR pelo comitê de que trata o caput poderá implicar a revisão do termo de compromisso a que se refere o § 1º do art. 4º.

§ 2º A composição e as normas de organização e funcionamento do comitê serão estabelecidas em regulamento (BRASIL, 2012c, s.p.).

Segundo Farenzena e Marchand (2014), trata-se de uma formulação bem diferente daquela do Plano de Metas, pois naquele documento estava previsto um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, com atribuições que se restringiam à mobilização social em prol da melhoria da qualidade da educação, conforme se verifica no que dispõe o decreto n. 6.094/2007:

Art. 6º Será instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados.

§ 1º O Comitê Nacional será instituído em ato do Ministro de Estado da Educação, que o presidirá.

§ 2º O Comitê Nacional poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais (BRASIL, 2007b, s.p.).

Na análise das autoras, a partir da lei, evidenciam-se “tendências de incorporar representação mais orgânica das esferas subnacionais nas decisões” (FARENZENA; MARCHAND, 2014, p. 801), o que segundo Sena (2013, p. 140) “se dá pelo fato de que instâncias federativas passam a ter participação na formulação das políticas”. Pode-se inferir que a lei se caracteriza em uma tentativa de diminuir o grau de centralização decorrente da formulação do PDE/Plano de Metas que de certa forma implicava na “diminuição do espaço de autonomia dos Estados e municípios, considerados como executores de políticas e não como formuladores” (SENA, 2013, p. 140).

Importante destacar que já se previa uma avaliação das metas presentes no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), considerando a presença de representantes dos sistemas municipais e estaduais de educação, conforme exposto na Resolução n. 29 CD/FNDE, de 20 de junho de 2007:

Art. 20 A avaliação do cumprimento das metas de aceleração do desenvolvimento da educação, constantes do Plano de Ações Articuladas (PAR), será realizada pelas Secretarias-fim do MEC e pelo FNDE, diretamente ou por delegação.

Parágrafo único – A avaliação de que trata o caput deste artigo, deverá ser composta por um projeto amplo, envolvendo parcerias com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, Instituições de Ensino Superior e outros órgãos de representação ou entidades especializadas para este fim.

Art. 21 O inadimplemento dos compromissos assumidos no Termo de Adesão e todos os demais casos não previstos, que possam comprometer os resultados do alcance das metas, serão analisados pelo MEC, suas Secretarias-fim e o FNDE, com proposta de redimensionamento das ações (FNDE, 2007a).

Assim, evidencia-se, desde a elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a preocupação com a avaliação desse Plano realizada de forma a garantir a participação dos segmentos relacionados aos entes federados e diretamente implicados na materialização da política em questão. Entretanto, a avaliação retratada na Resolução n. 29 CD/FNDE/2007, refere-se ao cumprimento das metas estabelecidas no PDE/Plano de Metas, via PAR (2007-2010).

Como se observa, segundo Nascimento (2013), o governo federal, por meio do MEC, para fazer cumprir o pacto proposto aos demais entes federados, estabelece ações de monitoramento a serem realizadas pelas equipes das secretarias do referido Ministério. Na compreensão da autora, as providências objetivavam o cumprimento, por parte dos municípios, das ações determinadas, evitando-se assim comprometer os acordos estabelecidos para a melhoria dos índices educacionais.

A avaliação do PAR, na Resolução n. 29 CD/FNDE/2007, parece não se dar com o intento de estabelecer a articulação entre os entes federados de modo a compreender as dificuldades, prioridades na perspectiva dos governos subnacionais para que estes pudessem contribuir para a construção da política e assim fortalecer sua autonomia mediante a participação dos segmentos que representam os gestores municipais e estaduais, o que poderia “favorecer a correção dos seus rumos tanto pelo governo federal, quanto pelos governos estaduais e, sobretudo, pelos governos municipais, além de politicamente contribuir para a

democratização das informações sobre a implementação dessas políticas, de modo a conhecer seu desempenho, resultados, impactos e efeitos” (SOUZA; BATISTA, 2016, p. 112)⁵¹.

Situação que poderia ser modificada a partir da lei 12.695/2012 com a criação do Comitê Estratégico, no âmbito do PAR, ainda que se destaque que termos-chave como “contrato e monitoramento de resultados” compõem a concepção da política na sua forma de coordenação, conforme analisam Farenzena e Marchand (2014, p. 810).

Entretanto, como relata a representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), no Estado de Mato Grosso do Sul (MS), o Comitê Estratégico não foi constituído, conforme segue:

Não chegou, não chegou a acontecer. Com a troca de ministros que teve e depois com a troca de presidente do FNDE isso ficou parado. Até porque ficou uma situação bastante de indecisão também por conta da criação da SASE (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino) que era o [...] [Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino] e então ficou bastante emperrado. Então, ele não chegou a efetivar. Houve uma conversa, houve um combinado entre UNDIME e CONSED só que ele não foi adiante. É que quando você troca o gestor, neste caso o ministro, há sempre uma quebra de políticas. O que já está definido para acontecer. Então, troca ministro, aquilo volta para estaca zero e não vai adiante. Tanto que o PAR hoje ele parou. Ele parou no diagnóstico [PAR terceiro ciclo (2016-2019)] (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DA UNDIME NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 31/10/2016).

Analisa-se a partir do excerto da representante da UNDIME, fatores que dificultaram a materialização do Comitê Estratégico do PAR, entre eles a descontinuidade de administração dos órgãos responsáveis pelo planejamento educacional e pela distribuição de recursos. Outro fator apontado pela representante da UNDIME, é de que possivelmente houve sobreposição de funções, pois a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) criada em 2011, como uma demanda da CONAE (2010), apresentava, entre outras funções, como uma secretaria que tinha como objetivo buscar ampliar o diálogo e a pactuação entre gestores dos governos subnacionais, tendo como elementos norteadores “[...] aspectos e temas importantes para a educação brasileira (cooperação federativa, financiamento, avaliação,

⁵¹ Souza e Batista (2016, p. 111) acrescentam que “até o presente momento, desconhecem-se resultados de avaliações ou balanços institucionais de abrangência nacional que o tenham tomado [o PAR] por alvo, por exemplo, realizados pelo MEC”.

planejamento articulado, valorização dos profissionais da educação, fortalecimento das instâncias colegiadas, gestão democrática[...])”⁵².

Pode-se afirmar que o diálogo via mecanismos intergovernamentais, no âmbito do PAR, via Comitê Estratégico, esteja enfraquecido, o que dificulta, mas não inviabiliza, a interlocução dos governos subnacionais com a União na gestão da educação no que se refere a esse instrumento de planejamento, que se pauta em relações intergovernamentais. Assim, cabe enfatizar, segundo Abrucio e Segatto (2016), que as relações intergovernamentais são o modo como se concretiza a cooperação em países federativos como o Brasil, portanto, destaca-se a importância das interações entre os níveis de governo nas políticas públicas, na negociação entre esses sujeitos, e que levaria a uma maior cooperação entre eles.

Considera-se, nesse contexto, que a coordenação federativa foi promovida pelo governo federal, coordenada e induzida, sem articulação com os governos subnacionais via Comitê Estratégico do PAR, o que pode ter contribuído para a fragilidade do reconhecimento do protagonismo/autonomia desses entes federados e pôr em questão a articulação entre os entes federados na definição, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, sinônimo de coordenação intergovernamental, por meio da qual se prevê formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta que devem estar presentes nas federações, conforme discute Abrucio (2002).

Enfatiza-se, a partir do exposto, segundo Abrucio e Costa (1999), que as políticas públicas de educação carecem ainda de uma firme articulação nacional que compreenda as ações da União, dos estados e dos municípios e integre as diferentes modalidades de educação oferecidas pelo público e pelo privado no Brasil e defendem a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

Além da informação de que o Comitê Estratégico do PAR não foi constituído, a representante da UNDIME afirma que a função do Comitê é local e ressalta a orientação de que na composição do Comitê Local do Compromisso deveria ser garantida a participação de diferentes sujeitos locais. Nas suas palavras,

O Comitê, ele é local mesmo. Está aqui para nós ouvirmos a demanda da Rede. Então, forma-se o Comitê, ali vem o diretor da escola, vem a

⁵² Conforme informações disponíveis no *site* do MEC, a articulação por meio da SASE, foi necessária, pois a partir da CONAE (2010) exigia-se desse Ministério uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação. É de competência da SASE, também, estimular a colaboração entre os sistemas para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE, pela via da constituição de uma Rede de Apoio Técnico Nacional para elaboração ou adequação dos planos de educação segundo o MEC. O Decreto que criou a SASE foi o Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. O encerramento de suas atividades ocorreu em 2015. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

coordenação, vem o professor para nós ouvirmos as demandas locais, porque a Secretaria tem uma visão, quando você chama o diretor e o professor que está lá na ponta ele vai dizer que tem outras necessidades. De repente nós achamos que a escola está precisando de carteira, mas na escola a lousa não está funcionando, ou precisa ampliar, porque não está cabendo mais os alunos. Então, ele tem essa função de ajudar no diagnóstico, principalmente, avaliação nem tanto, porque no momento a coisa não está nem acontecendo. Isso já foi pensado pelo FNDE quando eles instituíram essa política, no manual já vinha especificamente que era para garantir a presença de representantes de todos os segmentos para realmente observar a realidade de cada local (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DA UNDIME NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 31/10/2016).

Segundo a representante da UNDIME, o Comitê Local do Compromisso tem a função de realizar o diagnóstico da Rede Municipal de Ensino, não estabelecendo, portanto, a relação desse órgão colegiado com o acompanhamento da implementação do PAR, com a mobilização da sociedade ou com o acompanhamento das metas de evolução do IDEB. A participação do Comitê Local do Compromisso é relacionada apenas à etapa do diagnóstico, demonstrando-se a dificuldade de se instituir a cultura de planejamento, que implica a relação entre concepção, diagnóstico e elaboração do PAR, assim como acompanhamento e avaliação sistemáticos dos resultados das ações implementadas.

Acrescenta-se que os membros do Comitê Local do Compromisso do município de Campo Grande e Corumbá corroboram o depoimento da representante da UNDIME, pois relataram não ter conhecimento sobre o Comitê Estratégico no âmbito do PAR.

A entrevistada destaca o papel da UNDIME enquanto espaço de interlocução entre os municípios e a União.

Então, nesse último ciclo [2011-2014] que foi refeito, porque abriu em 2013 para ser refeito porque entrou uma nova gestão, novos prefeitos, novos gestores. Então abriu para refazer, reorganizar as ações e foram liberados vários recursos. Só que em 2014 e 2015 liberou e não mais. Essa abertura do sistema foi uma demanda dos municípios. A UNDIME junto com o CONSED articulou muito com o FNDE para abrir, para que os municípios pudessem fazer uma readequação das ações, praticamente refazer o Plano. Podemos citar como exemplo, aqui, no município, nós praticamente tivemos que refazer o planejamento. Porque o PAR ele tem quatro dimensões, uma dimensão, pedagógica, mas ele tem muito mais de infraestrutura e das ações de formação e tem um *link*, não sei nós podemos chamar assim, onde define de onde é que vão sair os recursos de cada ação e você vai ver se é do município ou se é do governo federal. E o nosso estava muito [mais] do município e isso também foi feito com vários municípios, posso até afirmar isso pela representatividade nacional. Então, foi uma demanda dos municípios abrir para poder fazer essa readequação (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DA UNDIME NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 31/10/2016).

A partir do relato pode-se observar a presença da UNDIME e da CONSED como segmentos representativos capazes de exercer pressão sobre a União, ou seja, no sentido de mediar as demandas, no caso da UNDIME, dos municípios junto à União. Destaca-se, de modo específico, a observação da entrevistada, quanto à necessidade dos municípios dos recursos oriundos da União, o que mostra serem esses os entes federados mais frágeis e a necessidade do regime de colaboração. Isso remete à reflexão de Arretche (2000) de que o Brasil é constituído, na sua maioria, de municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e com pouca tradição administrativa.

Marchand e Farenzena (2014, p. 800) reiteram a afirmação realizada pela representante da UNDIME, uma vez que observaram que no PAR de municípios do Rio Grande do Sul, havia ações e subações em maior quantidade a serem executadas pelo município, principalmente nas dimensões “Gestão Educacional” e “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, conforme observado também por Mafassoli e Marchand (2011b), colocando em questão a atuação da União quanto à materialização da colaboração intergovernamental.

Na sequência, a entrevistada ainda relata que,

Hoje, a UNDIME é uma instituição que avançou muito no sentido de participação e na garantia de cadeiras em todos os ministérios, em todas as Secretarias, em todas as comissões. O Ministério da Educação trabalha muito com comissões. Em todas as políticas que estão definidas, a UNDIME tem muitas vozes. Então, foi uma conquista. Então, nós estamos sendo muito ouvidos pelo Ministério da Educação e em todas as suas autarquias e secretarias. No caso da Secretaria da Educação Básica, no próprio FNDE, que é uma autarquia. Então, nós temos uma boa relação. E nós temos procurado sermos ouvidos. Porque nós precisamos fazer ser ouvidos. Nós temos apresentado as demandas dos municípios, levado as demandas dos municípios ao Ministério da Educação. A UNDIME tem uma relação tanto com o gestor, quanto com a equipe técnica, porque a UNDIME é uma instituição nacional e em cada estado tem um presidente estadual, tem uma diretoria e cada seccional realiza as reuniões de formação e de informação. Aquilo que é feito junto às demandas, feito junto ao Ministério da Educação e as autarquias é levado para os municípios, para os estados, e o estado automaticamente tem chamado tanto os secretários municipais de educação, que são os dirigentes, quanto suas equipes técnicas. As equipes do PAR, do censo escolar, equipe de nutrição, de transporte escolar, as equipes de formação no caso do PNAIC [Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa]. Então, nós temos feito essa interlocução entre o Ministério e as Secretarias Municipais de Educação (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DA UNDIME NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 31/10/2016).

Observa-se no relato da representante da UNDIME a importância da representação dos Secretários Municipais de Educação, na mediação entre municípios e a União, bem como na formação das equipes locais no âmbito do PAR.

Importante destacar, segundo o relato, que no ano de 2013 ocorreu a posse de novos prefeitos e tem-se a possibilidade de que estes e suas equipes conheçam o PAR e possam contribuir para a continuidade desse planejamento em âmbito local. E, naquele momento, de troca de dirigentes fazia-se necessária a abertura do SIMEC para ajustes, posição ratificada pela representante da UNDIME no trecho a seguir:

O PAR é uma política consolidada, foi um mecanismo de organização para os municípios fazer. Verificar suas demandas. [Abertura do SIMEC] O que era necessário porque quando entram os gestores é tudo novo, por mais que já tenha sido Secretário de Educação é um novo momento, e então você precisa fazer um planejamento e o PAR dá a oportunidade de fazer o planejamento de verificar realmente quais são as demandas da Rede, de cada Rede [Municipal]. É uma política interessante. Agora, não dá para você definir uma ação sem o recurso, uma coisa está vinculada a outra. E os municípios na sua maioria não têm recursos suficientes e demanda de recurso do governo federal e um mecanismo de alocar recurso do governo federal é o PAR (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DA UNDIME NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 31/10/2016).

Denota-se a preocupação da representante da UNDIME quanto à necessidade de abertura do SIMEC, corroborando a análise de Farenzena e Marchand (2014) de que em quase todos os municípios que tiveram mudanças, tanto de prefeito como de Secretários de Educação, vivenciaram descontinuidade na execução do PAR. Da mesma forma, muitos secretários, ao assumirem, não tinham a devida compreensão do que representava o PAR e, tampouco, do conteúdo que constava nos planos de seus municípios. E, portanto, é legítima a interlocução da UNDIME junto ao MEC para levar essa demanda dos municípios para que os novos dirigentes pudessem adequar o PAR à nova realidade.

No documento “Orientações para atualização do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município” consta a justificativa para a abertura do SIMEC:

Em atendimento à demanda de municípios que solicitaram a disponibilização do SIMEC – MÓDULO PAR para atualizações que consideraram necessárias para os anos de 2013 e 2014, foi implementada uma nova funcionalidade no sistema para a realização dessa atualização, com encerramento previsto para o dia 30 de junho de 2013 (BRASIL, 2013a, p. 2).

Deve-se enfatizar, portanto, a complexidade das relações entre os entes federados e a pressão que os mesmos exercem, principalmente os municípios, no sentido de garantir que

seus interesses sejam reconhecidos⁵³. Por certo, conforme afirma Fonseca (2013, 99-100), o PAR sofreria modificações em seu percurso “[...] visto que o planejamento traz em si a marca da incerteza e da flexibilidade”, considerando-se que o federalismo brasileiro necessita do compartilhamento das decisões entre os entes federados em uma relação autônoma, de modo a privilegiar a interdependência entre eles.

Observa-se, ainda, o destaque do PAR como um instrumento de gestão consolidado, embora em outro momento do seu depoimento, a Representante da UNDIME relate que esteja “tudo parado” nos municípios, período 2015 e 2016, no que se refere à continuidade do PAR, terceiro ciclo (2016-2019). Ela reconhece o PAR como Instrumento a partir do qual podem ser verificadas, pelo diagnóstico e definição das ações e subações, as necessidades desses entes federados e, principalmente, pela possibilidade de atrelar tais necessidades a recursos financeiros disponibilizados por meio de transferências voluntárias pela União, o que torna o PAR atrativo para esses municípios, corroborando com a afirmação de Marchand (2012) de que antes desse Plano os municípios com fragilidade administrativa não conseguiam captar recursos via apresentação de projetos ao MEC e, portanto, não ampliavam suas receitas para a gestão da educação em âmbito local.

Neste capítulo, foi apresentado o contexto de produção do Plano de Metas Compromisso Todos pela educação e o principal eixo executor da política, o PAR, nos dois ciclos dessa política, bem como a forma de elaborar esse planejamento no âmbito dos municípios, enfatizando-se as diretrizes, orientações, ações e subações sobre quais seriam as funções e a composição do Comitê Local do Compromisso, ressaltando-se a Lei n. 12.695/2012 que previa a criação do Comitê Estratégico do PAR.

Nos próximos capítulos, serão analisados como os municípios de Campo Grande e de Corumbá organizaram a composição do Comitê Local do Compromisso, definiram as ações e subações que dariam organicidade a este órgão colegiado e como se deu a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação das ações definidas no segundo ciclo do Plano de Ações Articuladas (2011-2014).

⁵³ Importante acrescentar aqui a análise de Ferreira (2014), de que após dois meses da publicação da Resolução n. 29 CD/FNDE/2007, o ministro da educação assinou outro documento legal, a Resolução n. 47 CD/FNDE/2007, que alterou dispositivos da anterior, revelando prováveis tensões ocorridas entre as ações do MEC e os governos estaduais (especificamente o Consed). Segundo a autora, é certo que o Compromisso tinha interesse de atingir os municípios e, por isso, a Resolução n. 029/2007 quase não fez menção aos estados, o que ocorreu apenas no art. 15, o qual prevê a possibilidade de os estados colaborarem com assistência técnica e/ou financeira adicionais para execução e monitoramento dos convênios firmados com os municípios, sendo essa participação formalizada na condição de participante ou interveniente, demonstrando-se, assim, a relação negociada entre estados e a União no âmbito do PAR para recebimento também de assistência técnica e financeira, o que veio a ocorrer com a publicação na Resolução n. 47 CD/FNDE/2007. Reconhece-se, portanto, o planejamento, enquanto instrumento de política pública que exprime embates, negociações e acordos.

CAPÍTULO 3

IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2011-2014) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE-MS: A ATUAÇÃO DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO

Este capítulo tem como objetivo analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) (2011-2014) na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul (MS). Para tanto, foram trazidos dados sobre os atos normativos que instituíram esse Comitê, sua composição, as ações planejadas pela Rede Municipal de Ensino para subsidiar as atividades desse órgão colegiado bem como os dados das entrevistas realizadas com dois membros do Comitê Local do Compromisso, um representante dos professores e um representante dos diretores, que participaram nos dois ciclos e nesses períodos representaram os segmentos dos professores e dos diretores, a gestora do PAR na Secretaria Municipal de Educação e um representante do Conselho Municipal de Educação (CME) no município.

Os eixos de análise desenvolvidos, a partir do levantamento dos dados, estão constituídos com os seguintes elementos: diagnóstico e elaboração do PAR (2011-2014); acompanhamento das ações desencadeadas pelo PAR (2011-2014); e mobilização da sociedade e acompanhamento do IDEB.

A análise foi orientada tendo em vista a compreensão de que é na prática, na ação humana, que qualquer política pública é de fato realizada, assim, são os sujeitos encarregados da implementação que efetivamente dão consecução à política, reconhecendo-se a autonomia do município como ente federado para decidir sobre as ações a serem implementadas ou não, como se darão os processos de tomada de decisão e de participação nas diferentes fases da política que são condicionadas inclusive pelo contexto econômico, social e político, conforme discutido por Arretch (2001).

Na sequência desta exposição, apresentam-se os dados históricos, geográficos populacionais, econômicos do município de Campo Grande e educacionais da Rede Municipal de Ensino, tais como: número de estabelecimentos de ensino, de matrículas, de professores, desempenho dos alunos na Prova Brasil, Taxas de Aprovação, Reprovação, Abandono Escolar e de Distorção Idade-série e metas projetadas e médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de modo a apresentar sua caracterização.

3.1 Caracterização do município de Campo Grande-MS

Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, é o município mais populoso do estado e possui área territorial correspondente a 8.092,951km², localiza-se no centro do estado, ocupando 2,26% da área total desse ente federado. Tem como característica a proximidade com os Estados de Minas Gerais, Goiás, Paraná e São Paulo, o que facilita a circulação de bens e serviços.

Com a denominação de Campo Grande, inicialmente, o Distrito criado em 23 de novembro de 1889 pela Lei n. 792, encontrava-se subordinado a “Nioac” e foi elevado à categoria de vila pela Resolução Estadual n. 225, de 26 de agosto de 1889, e à categoria de cidade pela Lei Estadual n. 772, de 16 de julho de 1918, apresentando-se, à época, como um dos municípios do Estado de Mato Grosso. A Lei Estadual n. 682, de 11 de dezembro de 1953, criou o Distrito de Rochedinho que foi incorporado ao município de Campo Grande e, pela Lei Estadual n. 1.131, de 17 de novembro de 1958, foi criado o Distrito de Anhanduí, também incorporado ao município de Campo Grande (IBGE, 2014a).

No ano de 1977, o então Presidente da República General Ernesto Geisel assinou a Lei Complementar n. 31, de 11 de outubro, que desmembrou o Estado de Mato Grosso (MT), criando o Estado de Mato Grosso do Sul (MS), tendo estabelecido Campo Grande como a capital do estado.

A população de Campo Grande representava, em 2016, 32% da população do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme Tabela 2, apresentada a seguir:

Tabela 2: Campo Grande-MS: evolução do quantitativo populacional (2000 a 2016)

Ano	População Residente No Estado de MS	População Residente em Campo Grande	%
2000	2.078.001	663.621	32
2010	2.449.024	786.797	32
2015	2.651.235	853.622	32
2016	2.682.386	863.982	32

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2000, 2010); e IBGE. Estimativa Populacional (2015, 2016). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Observa-se, também, conforme a Tabela 2, que o crescimento da população da capital acompanha na mesma medida o crescimento da população do Estado de MS, período de 2000 a 2016, o que demonstra um crescimento regular da população desse município.

A atividade econômica do município de Campo Grande correspondia, a partir de dados de estabelecimentos na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) por setor de atividade econômica de 2014, nas seguintes porcentagens: “serviços (40,87%); comércio (37,62%); construção civil (7,84 %); agropecuária, extração vegetal, caça e pesca (6,60); indústria de transformação (6,40%); extração mineral (0,07); administração pública (0,37%); e serviços industriais de utilidade pública (0,23%)” (CAMPO GRANDE, 2016, p. 104).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Campo Grande, em 2010, 0,784, apresentou-se maior que a média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado de Mato Grosso do Sul que foi de 0,729⁵⁴. A dimensão que mais contribuiu para o aumento na composição do IDHM foi a Longevidade, 0,844, seguida da dimensão Renda, 0,790, e da dimensão Educação, 0,724, sendo esta última dimensão a que teve o maior crescimento no período de 2000 a 2010, subindo de 0,548 para 0,724⁵⁵.

Campo Grande possui 36 instituições de Ensino Superior credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC)⁵⁶, entre Centros Universitários, Faculdades, Institutos e Universidades. Entre elas estão as instituições públicas: Universidade Federal de Mato Grosso

⁵⁴ Esse IDH é considerado alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ou seja, dos que estão entre 0,700 e 0,799. No cálculo desse índice levam-se em consideração três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda; que pode variar de 0 a 1, sendo que a proximidade com a pontuação 1 indica maior desenvolvimento humano, conforme consta na publicação Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro: série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IPEA, 2013). O Estado de Mato Grosso do Sul apresentou os seguintes índices para cada um dos indicadores em 2010: Longevidade, 0,833, Renda, 0,740, e Educação, 0,629; destacando-se que este último indicador teve maior crescimento se comparado aos anos de 2000 e 2010, crescendo de 0,445 para 0,629.

⁵⁵ A Consulta ao IDH e IDHM encontra-se disponível: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

⁵⁶ Informações disponíveis no site do MEC. Disponível em: <<http://emeec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS). Entre as instituições privadas estão: a Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), a Faculdade Estácio de Sá de Campo Grande (FESCG) e a Universidade Anhanguera/Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp).

Segundo *site* do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), com sede em Campo Grande, o eleitorado da capital é de 595.160, o que corresponde a 31,729% do eleitorado do Estado de Mato Grosso do Sul (TRE, 2017)⁵⁷. Foram eleitos, em 2016, 29 vereadores e à frente da Prefeitura Municipal foi eleito o até então Deputado Estadual Marcos Marcello Trad⁵⁸, do Partido Social Democrático (PSD), com 147.694 votos, o que correspondeu a 34,57% dos votos válidos (TRE, 2016)⁵⁹.

À frente da Prefeitura Municipal de Campo Grande, por quatro mandatos consecutivos, no período de 1997 a 2012, foram eleitos representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), conforme quadro apresentado a seguir:

Quadro 11: Prefeitos do município de Campo Grande (1997-2016)⁶⁰

PREFEITO	INÍCIO DO MANDATO	TÉRMINO DO MANDATO	PARTIDO	FORMA DE PROVIMENTO DO CARGO
André Puccinelli	1º de janeiro de 1997	31 de dezembro de 2004	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Eleito e reeleito por meio do sufrágio universal
Nelson Trad Filho	1º de janeiro de 2005	31 de dezembro de 2012	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Eleito e reeleito por meio do sufrágio universal
Alcides Jesus Peralta Bernal	1º de janeiro de 2013	12 de março de 2014	Partido Progressista (PP)	Eleito por meio do sufrágio universal
Gilmar Olarte	13 de março de 2014	25 de agosto de 2015	Partido Progressista (PP)	O vice-prefeito assume em virtude da cassação do mandato do titular
Alcides Jesus Peralta Bernal	25 de agosto de 2015	No cargo até 2016	Partido Progressista (PP)	Reconduzido ao cargo por determinação judicial

Fonte: CAMPO GRANDE (2005a); TRE. Eleições anteriores: municipal (2004, 2008, 2012). Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/resultado-das-eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

⁵⁷ Informações no *site* do TRE com base no Levantamento: 30/04/2017. Estatísticas do Eleitorado: Distribuição do Eleitorado do Estado por Município. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatisticas-do-eleitorado>>. Acesso em: 15 maio 2017.

⁵⁸ O prefeito anterior, Alcides Jesus Peralta Bernal do Partido Progressista (PP), concorreu ao pleito de 2016, mas não foi reeleito.

⁵⁹ Informações no *site* do TRE. Divulgação Resultados Eleições 2016. Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html> Acesso em: 26 nov. 2016.

⁶⁰ Para obter lista completa dos representes municipais de 1905 até 2005, consultar: CAMPO GRANDE (Município). 100 anos de legislativo de Campo Grande: 1905-2005. Prefeitura Municipal: Campo Grande, 2005a.

Na sequência dos quatro mandatos de prefeitos sob a sigla do PMDB (1997-2012), em 2013, foi eleito o representante do Partido Progressista (PP), Alcides Jesus Peralta Bernal (2013-2016), que teve seu mandato interrompido tendo em vista sua cassação em 2014 e posterior retorno em 2015, completando o mandato até 2016. No período em que esteve afastado, assumiu a administração de Campo Grande o vice-prefeito Gilmar Olarte (2014-2015), também do PP.

Nesse cenário, observa-se que o PAR (2011-2014) teve sua elaboração sob a gestão do prefeito Nelson Trad Filho (2009-2012), em seu segundo mandato, e a implementação das ações planejadas para esse período deveria ter continuidade na gestão do prefeito Alcides Jesus Peralta Bernal e seu vice (2013-2016), em função da mudança de governo.

O município de Campo Grande dispõe de Sistema Municipal de Ensino que foi criado no primeiro mandato do prefeito da capital André Puccinelli (1997-2000), pela Lei n. 3.404, de 1º de setembro de 1997, revogada pela Lei n. 4.507, de 17 de agosto de 2007, no segundo mandato do prefeito Nelson Trad Filho (2005-2008), e tem como objetivo “[...] sistematizar as ações de seus integrantes para, observados os princípios e finalidades da educação nacional e as demais normas vigentes, oferecer uma educação escolar de qualidade em conformidade com as políticas de ação de governo”, para isso tem como base “[...] o compromisso com o pleno desenvolvimento do educando e o seu preparo para o exercício da cidadania”(CAMPO GRANDE, 2007a, s.p.). Compõem o Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, segundo tal dispositivo legal:

I - Órgão Central:

a) Secretaria Municipal de Educação;

II - Órgão Colegiado:

a) Conselho Municipal de Educação;

b) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério;

III - as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;

IV - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

V - outros órgãos e serviços municipais da área educacional de caráter administrativo e de apoio técnico (CAMPO GRANDE, 2007a, s.p.).

O Conselho Municipal de Educação (CME) encontra-se em funcionamento⁶¹ e tem como objetivo “assegurar democratização da gestão do ensino público, e consolidação do sistema próprio de ensino, foi instalado em 19 de março de 2002, [...] criado pela lei n.

⁶¹ Para saber mais sobre a trajetória do CME de Campo Grande, consultar o livro: “Conselho Municipal de Educação Campo Grande – MS: um decênio” (CAMPO GRANDE, 2012b).

3.438/1988, alterada pelas Leis n. 3.439/1988, n. 4.377/2006, n. 4.847/2010 e n. 4.876/2010” (CAMPO GRANDE, 2012a, p. 17); sua existência nos municípios brasileiros, segundo publicação do CME de Campo Grande, “é uma condição fundamental para a democratização da gestão do ensino público”, pois tal órgão colegiado tem a função de mediar a sociedade e o poder público, configurando-se em um espaço no qual deve ocorrer a “articulação e negociação das demandas sociais pela garantia do direito à educação escolar de qualidade”⁶² (CAMPO GRANDE, 2012a, p. 17).

O Plano Municipal de Educação (PME) de Campo Grande, para o período de 2015 a 2025, foi aprovado por meio da Lei n. 5.565 de 23 de junho de 2015 (CAMPO GRANDE, 2015), estando, portanto, dentro do prazo previsto pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) em seu artigo 8º onde se lê que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014a, s.p.).

A Tabela 3, apresentada a seguir, mostra o quantitativo de Centros de Educação Infantil (CEINF's) e de Escolas que atendem a Educação Básica, por Rede de Ensino, situados no município de Campo Grande.

Tabela 3: Número de Centros de Educação Infantil e de Escolas da Educação Básica Rede de Ensino no município de Campo Grande-MS (2015)

Redes de Ensino	Centro de Educação Infantil	Escolas	Total
Rede Federal	-	2	2
Rede Estadual	3	82*	85
Rede Municipal	96	94**	190
Rede Privada	128	116	244
Geral	227	294	521

* Desse quantitativo, uma unidade escolar localiza-se na área rural.

** Desse quantitativo, nove unidades escolares localizam-se na área rural.

Fonte: INEP/Data Escola Brasil. Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>> Acesso em: 25 nov. 2016; Plano Municipal de Educação de Campo Grande (PME) (2015-2025) (CAMPO GRANDE, 2015, p. 21).

Em 2015, conforme dados da Tabela 3, no total de unidades escolares, 46,8% pertenciam à Rede Privada, 36,5% pertenciam à Rede Municipal, 16,3% pertenciam à Rede Estadual e 0,4% pertencia à Rede Federal.

⁶²Segundo site do Conselho Estadual de Educação (CEE) do Estado de Mato Grosso do Sul, há 37 Conselhos Municipais de Educação criados e em funcionamento no estado, dos 79 municípios. Disponível em: <http://www.cee.ms.gov.br/?page_id=109>. Acesso em: 29 jun. 2017.

Com relação à Educação Infantil, o município de Campo Grande contava com 56,4% das escolas sob o controle da Rede Privada de Ensino, 42,3% das escolas sob a responsabilidade da Rede Municipal de Ensino e 1,3 % sob a responsabilidade da Rede Estadual de Ensino. Entretanto, apesar do número maior de instituições privadas na oferta da Educação Infantil⁶³, segundo o PME de Campo Grande (2015-2025), do total de crianças matriculadas na Educação Infantil, 67,17% encontravam-se na Rede Pública (municipal e estadual de ensino) e 32,83% na Rede Privada (CAMPO GRANDE, 2015).

Apresenta-se, na Tabela 4, a seguir, os dados das matrículas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos (EJA), no município de Campo Grande por dependência administrativa pública.

Cabe esclarecer que a apresentação dos dados educacionais leva em consideração o período de 2010 a 2015, sendo um ano antes (2010) do segundo ciclo do PAR (2011-2014) e um ano após (2015) o período do PAR. E, destaca-se que a utilização de dados de outras redes de ensino serve como parâmetro de comparação.

Tabela 4: Matrículas Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA nas Redes de Ensino: Estadual, Municipal e Federal no município de Campo Grande-MS (2010 – 2015)

Anos	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Federal	Total
	Educação Infantil*	Ensino Fundamental	EJA	Educação Infantil	Ensino Fundamental	EJA		
2010	325	28910	3650	18344	72782	3488	703	128.202
2011	316	27941	3425	19242	73123	2850	605	127.502
2012	330	26545	2950	22666	71067	2343	556	126.457
2013	347	24627	2200	23839	69247	2236	517	123.013
2014	397	22886	2580	22674	69773	3008	494	121.812
2015	448	22515	3028	23910	71449	3076	460	124.886

* O quantitativo apresentado é realizado com base na soma do número de alunos matriculados em creches com o número de alunos matriculados na pré-escola.

Fonte: MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

As matrículas no município de Campo Grande, no ano de 2015, encontravam-se distribuídas por Rede de Ensino Pública da seguinte forma: 78,8% sob a responsabilidade da Rede Municipal, 20,8% sob a responsabilidade da Rede Estadual e apenas 0,4% sob a

⁶³O atendimento em creches e pré-escolas vem sendo feito pelos CEINF's e escolas municipais, sendo que no ano de 2014, os CEINF's eram responsáveis pela matrícula de 11.640 crianças na creche, 315 matrículas na pré-escola em tempo parcial e 1.908 matrículas na pré-escola em tempo integral; e as escolas municipais eram responsáveis pela matrícula de 9.101 crianças na pré-escola em tempo parcial e 118 matrículas na pré-escola em tempo integral (CAMPO GRANDE, 2015).

responsabilidade da Rede Federal⁶⁴ que atendeu, no período destacado, apenas os Anos Finais do Ensino Fundamental.

Observa-se que houve aumento de matrículas na Educação Infantil em ambas as redes, Municipal e na Estadual, se tomado como referência apenas os anos de 2010 e de 2015, ainda que haja variação no recorte analisado. No período de implementação do PAR (2011-2014), observa-se aumento no número de matrículas na Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de 2011 a 2013, sendo que se pode atribuir esse aumento, possivelmente, pela construção de novos CEINF's.

Segundo informações da gestora do PAR na Secretaria Municipal de Campo Grande (SEMED), no período que compreende o recorte temporal da pesquisa, foram construídos três CEINF's, construções essas realizadas por meio de assistência técnica e financeira do governo federal. O elemento articulador desse processo foi o PAR com base na Dimensão 4 - “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos”, destacando-se que a Educação Infantil, no entanto, permanece ainda com restrições na oferta de vagas (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 04/08/2016).

No PME de Campo Grande (2015-2025), ressalta-se a importância do papel do poder público no atendimento e na oferta de vagas para a Educação Infantil, observando-se que é preciso garantir que a demanda seja atendida conforme as necessidades regionais, principalmente em relação às crianças de 0 a 3 anos de idade, pois “o sistema municipal de ensino oferta 29,8% de vagas” a essa faixa etária e deve ampliar em no mínimo 20% até o fim do PNE (2014-2024) e deve ampliar 19,2% para as crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016 (CAMPO GRANDE, 2015, p. 5), visando a atender parte da Meta 1⁶⁵ do PNE (2014-2024).

A ampliação da oferta para as crianças de 4 e 5 anos a ser realizada na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, conforme publicação do Tribunal de Contas do Estado (TCE), deveria ser de 7.152 vagas, demandaria construção de novas salas e CEINF's, mais especificamente 358 salas, se fossem adotadas as normatizações vigentes quanto ao quantitativo de 20 alunos por sala (MATO GROSSO DO SUL, 2015). E, portanto, até o momento da referida publicação, não teria como atingir parte da Meta 1 do PNE (2014-2024).

⁶⁴ As duas instituições que compõem a Rede Federal em Campo Grande são o Colégio Militar de Campo Grande (CMCG) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS), sendo que o primeira atende os Anos Finais do Ensino Fundamental e a segunda oferece cursos técnicos de nível médio, graduação e pós-graduação.

⁶⁵ A Meta 1 do PME (2014-2024) versa sobre: “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014b, s.p.).

prevista para o ano de 2016, mesmo com assistência técnica e financeira da União que já vinha ocorrendo desde o primeiro ciclo do PAR (2007-2010).

Analizando-se as liberações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período do segundo ciclo do PAR (2011-2014), observa-se que o maior volume de repasse de recursos ao município de Campo Grande ocorreu por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), programa de assistência financeira voluntária no âmbito do PAR, conforme pode ser observado no ANEXO VIII deste trabalho, em detrimento a outras etapas e modalidades.

Assim, cabe aqui a análise de Mafassoli e Marchand (2011b) de que o regime de colaboração se efetiva de forma mais clara no PAR na execução/implantação das subações da Dimensão 4 – “Infraestrutura física e recursos pedagógicos”.

Observa-se, também, a diminuição no número de matrículas no Ensino Fundamental da Rede Estadual de Ensino e na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, se tomados como referência os anos de 2010 e 2015, ainda que haja variação no período, principalmente, na Rede Municipal de Ensino.

Apesar de se constatar uma redução no número de matrículas da EJA nas Redes Estadual e Municipal de Campo Grande no período que compreende 2010 a 2013, observa-se o crescimento das matrículas em ambas as redes no período de 2014 a 2015, porém, o número de matrículas em 2015 é menor em comparação com o ano de 2010.

Dessa forma, pode-se afirmar, que exceto no que se refere ao aumento no número de matrículas na Educação Infantil, no período que compreende o segundo ciclo do PAR (2011-2014), o número de matrículas no Ensino Fundamental e na EJA na Rede Municipal de Ensino parece ter sido pouco influenciada pelas ações desse Plano⁶⁶.

Conforme afirmam Cury e Ferreira (2010, p. 139-140), o problema da Educação Infantil está relacionado à “falta de vagas para se garantir a sua obrigatoriedade”, já que no Brasil o Ensino Fundamental “está praticamente universalizando a matrícula das crianças e dos adolescentes”. Embora os autores acrescentem, segundo dados do MEC de 2010, “mais de 4 milhões de crianças e jovens em idade escolar, de 4 a 17 anos, estão fora das salas de aula. Do total, 3,5 milhões têm 4 ou 5 anos ou já são adolescentes, com 15 a 17 anos” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 143). Os autores ainda analisam que a universalização da

⁶⁶A redução do número de matrícula pode estar relacionada a outros fatores. Conforme analisa o documento “Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015” (BRASIL, 2014, p. 11), pode-se considerar a redução das matrículas, principalmente no Ensino Fundamental (6 aos 14 anos), uma tendência nacional, pois no período de 2000 a 2010, “a população nessa faixa etária diminui em 4,7% (1.439.688 habitantes)” (BRASIL, 2014e, p. 13).

matrícula dessa etapa “[...] não significa que esta etapa da educação está sendo universalizada, pois uma situação é a criança estar matriculada no ensino fundamental e outra é a criança efetivamente cursar o ensino fundamental. Universalizamos a matrícula, mas não o ensino”, uma vez que o insucesso escolar ocorre em face da repetência e da evasão.

Destaca-se que a maioria das matrículas no Ensino Fundamental do município de Campo Grande, apresenta-se sob a responsabilidade da Rede Municipal de Ensino ao mesmo tempo em que se observa a redução dessa oferta na Rede Estadual de Ensino.

Registra-se que para atender aos alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino, o município de Campo Grande possui o quantitativo de 8.615 professores e segundo os dados na Tabela 5, a seguir, todos eles apresentam formação em nível superior.

Tabela 5: Quantitativo de Professores(as) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS e respectiva formação (2015)

Formação	Número de Professores(as)
Graduação	8.615
Especialização (<i>Lato Sensu</i>)	2.952
Mestrado (<i>Stricto Sensu</i>)	234
Doutorado	18
Total	8.615

Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 26 nov. 2016.

Como se verifica, na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, no ano de 2015, havia 34% dos professores com especialização, 2,7% com Mestrado e 0,3% com doutorado, sendo que 63% possuíam apenas graduação (5.411).

O quadro de professores da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande encontra-se em conformidade com o que determina a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996b), conforme consta no artigo 62, onde se lê:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade Normal (BRASIL, 1996b, s.p.).

A seguir, na Tabela 6, são apresentadas as metas projetadas e médias do IDEB, para os Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental em âmbito nacional, estadual e na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande no período de 2007 a 2015⁶⁷.

⁶⁷ O ano de 2007 foi o ano em que o PAR foi criado e o ano de 2015 ocorreu a última aplicação da Prova Brasil.

Conforme já discutido, segundo o MEC, o IDEB é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que tem o objetivo de mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro por meio da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Prova Brasil, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)) e a Taxa de Aprovação dos sistemas de ensino. Essa Taxa é um indicador que impacta na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos. Acrescenta-se, segundo o Inep, que as duas dimensões, a depender da realidade de cada município, podem refletir problemas estruturais da educação básica brasileira e precisam ser aprimoradas para que o país alcance níveis educacionais compatíveis com suas potencialidades; de forma que é preciso melhorar as duas dimensões para que esse índice aumente (BRASIL, 2016).

Destaca-se que o IDEB, em 2007, foi tomado como referência pelo governo federal para que pudesse ser verificado o cumprimento das metas fixadas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, sendo que os municípios se comprometiam, ao assinar o Termo de Adesão, a elevar esse índice.

O IDEB, portanto, passou a ser, além de elemento presente na proposição de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Nesse sentido, pode-se compreender o IDEB como uma política de regulação da União que legitima determinado conceito de qualidade que apesar de levar em consideração a Taxa de Aprovação, tem como referência avaliações de larga escala, culminando no estabelecimento de um parâmetro objetivo que pretende refletir a qualidade educacional brasileira. Elementos os quais, na visão de Freitas et al. (2013), são insuficientes, conforme já discutido no segundo capítulo.

Tabela 6: Meta Projetada e IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS (2007-2015)

IDEB	Meta para 2007	IDEB 2007	Meta para 2009	IDEB 2009	Meta para 2011	IDEB 2011	Meta para 2013	IDEB 2013	Meta para 2015	IDEB 2015
Média Nacional	3,9	4,2	4,2	4,6	4,6	5,0	4,9	5,2	5,2	5,5
Média da Rede Estadual	3,3	4,0	3,6	4,4	4,0	4,9	4,3	5,1	4,6	5,4
Média da Rede Municipal	4,3	5,1	4,6	5,2	5,0	5,8	5,3	5,4	5,6	5,4

Fonte: MEC/INEP. IDEB. Disponível em: <www.ideb.inep.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2016.

A Rede Municipal de Ensino de Campo Grande apresentou nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013, médias do IDEB superiores às metas que foram projetadas pelo Inep para os respectivos períodos. Entretanto, no ano de 2015, essa média (5,4) não alcançou a meta projetada (5,6).

Acrescenta-se que a média do IDEB da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013 foram superiores aos resultados obtidos pela Rede Estadual de Ensino e, inclusive, superiores à média nacional no respectivo período. Apenas em 2015 a média da Rede Municipal (5,4) não ultrapassou a média nacional (5,5), igualando-se à média da Rede Estadual (5,4). As médias obtidas pela Rede Municipal de Ensino de Campo Grande nas primeiras edições do IDEB (2007, 2009, 2011) colocaram a capital como uma das capitais brasileiras que apresentou melhores resultados (ANTUNES, 2012; CAMPO GRANDE, 2011d).

Entretanto, segundo Freitas et al. (2013, p. 1161), ao se considerar o elemento Prova Brasil, não se pode afirmar que as escolas que obtiveram maior IDEB, como as da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, têm melhor qualidade de ensino, mas sim que os alunos sabem mais do que os outros em relação às competências avaliadas as quais, para o autor, tem “[...] pouca abrangência do leque de conhecimentos avaliados” a serem adquiridos pelos alunos e importantes para a formação dos mesmos.

Observa-se, portanto, que desde o primeiro ciclo do PAR (2007-2010), houve crescente aumento na média do IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, sendo que no segundo ciclo do PAR (2011-2014), no ano de 2011, a rede obteve a maior média desse índice (5,8), que decresceu em 2013 para 5,4, mantendo-se a mesma média em 2015.

O que pode levar a considerar o impacto do PAR na indução de ações no âmbito do município para elevar o IDEB, pois se por um lado, segundo o Inep, o resultado desse índice possibilitaria a reflexão de cada rede/sistema de ensino a fim de orientar ações em todas as instâncias para que os municípios e estados pudessem seguir avançando nas próximas edições do índice (BRASIL, 2016), por outro, poderia levar os municípios a adotarem práticas para elevar o IDEB por meio de treinamentos e aplicação de simulados cuja metodologia aproxima-se à da Prova Brasil, responsabilizando professores, diretores, dirigentes municipais pelos resultados obtidos (ANTUNES, 2012).

Quando perguntado à gestora do PAR sobre a importância do IDEB para a Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, ela respondeu que:

Nós sempre conversamos sobre isso nas reuniões, porque é difícil chegar numa posição alta e se manter no alto, ou subir mais. A tendência é cair por qualquer motivo que seja na escola, por alguma mudança de sistemática pedagógica, alguma implementação, alguma coisa diferenciada no processo. Então, nós tínhamos consciência de que corríamos o risco de diminuir alguns pontos, mesmo ficando em posição que nós não consideramos ser uma posição ruim [falando do IDEB, 2013]. Mas é essa questão mesmo de manter-se no topo, é difícil. As formações continuaram com os professores, os investimentos continuaram. As avaliações da Rede Municipal de Ensino continuaram, Prova Brasil e a avaliação da SEMED. Então, nós acreditamos que os motivos são aleatórios, para poder justificar essa queda (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 04/08/2016).

Como afirma a gestora do PAR no município de Campo Grande, há uma prática de avaliação instituída na Rede Municipal de Ensino (REME) que subsidia a ação dos gestores e dos professores.

Faz-se necessário esclarecer, portanto, sobre o processo de implementação de avaliação externa na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande que teve início na Rede Municipal de Ensino antes da instituição do PAR. Segundo Antunes (2012), a instituição de mecanismos de avaliação ocorreu em 1999 com a criação da Avaliação Externa de Desempenho dos Alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (AVALIA REME)⁶⁸, podendo-se considerar, segundo a autora, que o governo municipal de Campo Grande, acompanhou o governo federal que, ao longo dos anos 1990, passou a organizar sistemas nacionais de avaliação, de forma que o município formulou a sua proposta de avaliação complementar às avaliações que se realizavam em âmbito nacional, cujo marco para o sistema de avaliação, segundo publicação da SEMED, foi a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1990 (CAMPO GRANDE, 2011d).

⁶⁸ E, em 29 de dezembro de 2005, foi instituído o Programa Municipal de Avaliação de Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino (PROMOVER), por meio da Lei n. 4.358, e criado com o objetivo de nortear as ações municipais relativas à avaliação da Rede Municipal de Ensino (REME), e desde então, tem realizado avaliações de alunos do Ensino Fundamental (CAMPO GRANDE, 2005b). O PROMOVER foi estruturado de forma a: a) levar o aluno a exercitar suas habilidades para que adquira as competências necessárias a sua formação: domínio de linguagem, compreensão de fenômenos, construção de argumentações, soluções de problemas e elaboração de propostas; b) contribuir para o professor modificar sua prática pedagógica com vistas a cumprir a Diretriz Curricular e a Política de Educação da REME; c) contribuir para que escola entenda a Avaliação Externa como uma etapa do processo de avaliação (CAMPO GRANDE, 2011d, p. 29-30). Destaca-se que o PROMOVER compunha uma das dimensões do Sistema de Avaliação de Desempenho Escolar na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (SIMA) que está centrado em três programas: 1. Programa Municipal de Avaliação Externa de Desempenho de Alunos (PROMOVER). 2. Programa Municipal de Avaliação do Desempenho dos Profissionais da Educação (PROA). 3. Programa Municipal de Avaliação das Escolas Municipais (PROMAE) (CAMPO GRANDE, 2011d, p. 10). E, no ano de 2007, a Secretaria Municipal de Educação criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica na Rede Municipal de Campo Grande (IDER) por meio do Decreto n. 10.271, de 22 de novembro de 2007, sendo um indicador da qualidade educacional que combina informações do desempenho: aprovação, reprovação e abandono, e as informações sobre rendimento escolar: avaliação externa, ou seja, a Taxa de Aprovação do mesmo ano avaliado (CAMPO GRANDE, 2007e). Dessa forma, o IDER foi estruturado seguindo o modelo do IDEB.

Destaca-se, segundo Antunes (2012), que a partir do PAR (2007-2010), houve a divulgação na imprensa local dos resultados do IDEB, a Secretaria Municipal de Educação promoveu estudos sobre os resultados com os diretores das escolas, órgãos gestores da SEMED e as escolas informavam para a comunidade escolar os resultados das avaliações externas. Assim, a SEMED propôs ações voltadas para a avaliação tendo em vista os resultados, introduziu exames simulados, bem como preparou os professores de acordo com a metodologia da Prova Brasil.

Segundo Antunes (2012), fazendo referência à reflexão de Souza (2010, p. 55), de certa forma a Rede Municipal de Ensino de Campo Grande reforçou as “iniciativas de responsabilização que vinham se esboçando [...] em alguns estados e municípios”, ou seja, reproduziu os instrumentos nacionais de avaliação em larga escala e a forma de divulgação dos resultados tornou-se responsável por intensificar a perspectiva de responsabilização desses resultados pelas escolas que compunham tal rede de ensino.

A partir do exposto, segue, na Tabela 7, o desempenho dos alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, na Prova Brasil nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática (2007-2015), observando-se que esse desempenho apresentou um aumento no período de 2007 a 2011.

Tabela 7: Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)

Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2007	195,50	214,06
2009	198,01	218,07
2011	209,38	228,13
2013	201,25	215,41
2015	206,90	213,71

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Destaca-se que a redução na proficiência dos alunos da Rede Municipal de Ensino nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, nos anos de 2013 e 2015, se comparado ao ano de 2011, o que contribuiu para a redução do IDEB em 2013 e para o não crescimento desse Índice em 2015.

Entendendo-se que os dados da Prova Brasil devem ser vistos em conjunto com os resultados da Taxa de Aprovação, apresenta-se, na Tabela 8, a seguir, a Taxa de Rendimento Escolar dos alunos nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, no período de 2007 a 2015, anos em que houve a aplicação da Prova Brasil.

Tabela 8: Taxa de Rendimento Escolar da Rede Municipal de Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)

Ano	Ensino Fundamental - 1º ao 5º ano		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
2007	90,8	7,9	1,3
2009	90,8	9,0	0,2
2011	94,5	5,3	0,2
2013	93,8	6,0	0,2
2015	92,9	6,9	0,2

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Observa-se, comparando os dados das Tabelas 6, 7 e 8, que se há aumento na proficiência da Prova Brasil e aumento na Taxa de Aprovação, há o aumento do IDEB e o contrário também é verdadeiro. De forma que os dois indicadores devem estar equilibrados para garantir uma boa média no IDEB. A diminuição na proficiência em Língua Portuguesa e Matemática e da Taxa de Aprovação (se comparada à Taxa de Aprovação do ano de 2011), contribuíram para a redução do IDEB em 2013 e 2015 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e para que não fosse alcançada a meta projetada pelo Inep para a REME de Campo Grande no ano de 2015.

Verifica-se, inclusive, que há um aumento na Taxa de Aprovação entre 2007 e 2011 e diminuição nos anos seguintes, em consequência dessa retração, há aumento na Taxa de Reprovação. Importante destacar que o aumento na Taxa de Reprovação é um indicador que demonstra o insucesso escolar que resulta de diferentes fatores, entre eles, as condições socioeconômicas dos alunos e repercute no direito à educação de qualidade para todos. A Taxa de Abandono Escolar, por sua vez, mantém-se equilibrada de 2009 a 2015.

A Taxa de Reprovação pode impactar na Taxa de Distorção Idade-série⁶⁹, sendo que ela vem diminuindo nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, no período de 2010 a 2014, conforme se pode observar na Tabela 9, apresentada a seguir.

⁶⁹ Segundo a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), “a Taxa de Distorção idade-ano (série) expressa o percentual de alunos que concluem determinado nível de ensino, com idade superior à recomendada” (CAMPO GRANDE, 2011e, p. 44) e, segundo a Secretaria Estadual de Educação (SED), essa taxa é “consequência direta dos problemas de fluxo no processo escolar, definida pela diferença de dois anos entre a idade recomendada e o ano que o aluno está cursando” (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 23).

Tabela 9: Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) (2010-2015)

Ensino Fundamental - 1º ao 5º ano					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
11,9	11	10,8	9,7	8,2	8,4

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Observa-se que em 2015 há aumento na Taxa de Distorção Idade-série, em relação ao ano anterior, resultado que acompanha o aumento da Taxa de Reprovação no mesmo ano, conforme dados presentes na Tabela 8. A porcentagem no referido ano implica reconhecer que 3.460 alunos, do total de 41.202 matriculados nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal, encontravam-se com idade superior ao esperado para o ano cursado, conforme dados de matrícula inicial do Educacenso (BRASIL, 2015)⁷⁰.

Apresenta-se na Tabela 10, a seguir, o resultado do cálculo realizado pelo Inep que leva em consideração a média padronizada da Prova Brasil, multiplicada pela Taxa de Aprovação em cada período para compor o IDEB (BRASIL, 2016).

Tabela 10: Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)

Ano	Média Padronizada na Prova Brasil	Taxa de aprovação	IDEb
2007	5,6	90,8	5,1
2009	5,73	90,8	5,2
2011	6,2	94,5	5,8
2013	5,7	93,8	5,4
2015	5,8	92,9	5,4

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Com base nos dados, ratifica-se a afirmação de que de 2007 até 2011 houve aumento na Taxa de Aprovação e na Prova Brasil, por meio da média padronizada, sendo que o mesmo não ocorreu nos anos de 2013 e 2015, constata-se apenas uma pequena variação na média padronizada em 2015 (0,1) e queda na Taxa de Aprovação.

Na Tabela 11, a seguir, são apresentadas as metas projetadas e as médias do IDEB par os Anos Finais do Ensino Fundamental em âmbito nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande no período de 2007 a 2015.

⁷⁰ Informações disponíveis no site do MEC. MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Tabela 11: Meta Projetada e IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS (2007-2015)

IDEB	Meta para 2007	IDEB 2007	Meta para 2009	IDEB 2009	Meta para 2011	IDEB 2011	Meta para 2013	IDEB 2013	Meta para 2015	IDEB 2015
Média Nacional	3,5	3,8	3,7	4,0	3,9	4,1	4,4	4,2	4,7	4,5
Média da Rede Estadual	3,2	3,7	3,3	3,9	3,6	3,8	4,0	3,9	4,4	4,3
Média da Rede Municipal	3,8	4,5	3,9	4,8	4,2	5,0	4,6	4,7	5,0	5,0

Fonte: MEC/INEP. IDEB. Disponível em: < www.ideb.inep.gov.br >. Acesso em: 16 out. 2016.

Com relação aos Anos Finais do Ensino Fundamental, as médias obtidas ultrapassaram a meta projetada para o IDEB na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande nas edições de 2007, 2009, 2011 e 2013 e, inclusive, ultrapassaram as médias obtidas pela Rede Estadual de Ensino e a média nacional nos períodos em que houve edição do índice. Embora isso não signifique melhor qualidade no ensino, conforme já discutido nesta seção.

Entretanto, em 2015, a média da Rede Municipal de Ensino foi igual à meta projetada (5,0), mas mantém-se a superioridade em comparação à média nacional e à média da Rede Estadual. O índice apresenta crescimento de 2007 a 2011 e, na sequência, uma queda, 2013 (4,7), e, em 2015, voltou a garantir o mesmo índice obtido em 2011 (5,0).

Comparando-se os resultados da Tabela 11 e da Tabela 12, a seguir, que apresenta os resultados da Prova Brasil, na proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (2007-2015), pode-se afirmar que um dos elementos responsáveis pela queda do IDEB, em 2013, foi a diminuição do desempenho dos alunos na proficiência tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, se comparado aos resultados do ano anterior.

Tabela 12: Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)

Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2007	251,59	267,27
2009	264,71	265,45
2011	259,45	266,61
2013	254,36	258,29
2015	263,28	264,01

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Observa-se, também, com base nos dados apresentados na Tabela 12, que o aumento no desempenho da Prova Brasil, em 2015, em ambas as disciplinas, foi elemento importante para o aumento do IDEB nesse ano.

A seguir, apresentam-se os dados da Taxa de Rendimento Escolar dos alunos da Rede Municipal de Campo Grande, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, no período de 2007 a 2015 para serem vistos em conjunto com os resultados da Prova Brasil.

Tabela 13: Taxa de Rendimento Escolar dos alunos da Rede Municipal do Município de Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)

Ano	Ensino Fundamental - 6º ao 9º ano		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
2007	84,2	12,2	3,6
2009	86,9	12,6	0,5
2011	92,5	7,1	0,4
2013	91,4	8,2	0,4
2015	91,5	8,0	0,5

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Pode-se afirmar, também, comparando-se as Tabelas 11, 12 e 13, que o aumento do IDEB no ano de 2015 relacionou-se com o pequeno aumento na Taxa de Aprovação no referido ano (0,1), mas, principalmente, pelo bom desempenho dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental na Prova Brasil, se comparado ao desempenho desses alunos no ano de 2013.

Destaca-se, ao comparar as Tabelas 8 e 13, que a Taxa de Aprovação é menor nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande e, em consequência, as Taxas de Reprovação e Abandono escolar são maiores que as dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Assim, também, a Taxa de Distorção Idade-série apresenta-se maior, conforme dados da Tabela a seguir.

Tabela 14: Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS: Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) (2010-2015)

Ensino Fundamental - 6º ao 9º ano					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
24,5	26,9	26,1	23,1	22,9	21,2

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Apesar da diminuição na Taxa de Distorção Idade-série no período de 2011 a 2015, a porcentagem representava, em 2015, que 4.112 alunos, do total de 30.247 alunos matriculados nos Anos Finais da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande encontravam-se com idade superior ao esperado para o ano cursado, conforme dados de matrícula inicial do Educacenso (BRASIL, 2015)⁷¹.

Observa-se, na Tabela 15, a seguir, o resultado do cálculo que dá origem ao IDEB nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande.

Tabela 15: Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino Campo Grande-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)

Ano	Média Padronizada na Prova Brasil	Taxa de Aprovação	IDEb
2007	5,31	84,2	4,5
2009	5,50	86,9	4,8
2011	5,43	92,5	5,0
2013	5,21	91,4	4,7
2015	5,45	91,5	5,0

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Com relação ao período de 2013 e 2015, o diferencial está no desempenho dos alunos na Prova Brasil, pois a porcentagem da Taxa de Aprovação diferencia-se em apenas 0,1%, sendo que a média padronizada na Prova Brasil é maior no ano de 2015, conforme discutido. Em 2011, o aumento do IDEB se dá pelo aumento da Taxa de Aprovação, uma vez que a média padronizada na Prova Brasil é menor que a do ano de 2009.

Tais dados indicam um bom desempenho tanto nos Anos Iniciais quanto nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande se tomado como referência esse indicador e a proximidade do alcance da meta para 2021 que para os Anos Iniciais é de 6,0 e para os Anos Finais é de 5,4.

Entretanto, os dados revelam que há ainda reprovação e abandono escolar, principalmente, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, assim como demanda por oferta de

⁷¹Informações disponíveis no site do MEC. MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

vagas na Educação Infantil, aspectos esses que merecem atenção do poder público local. Tanto que no PAR (2011-2014), a Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande, por meio da Equipe Local, planejou a construção de 20 Centros de Educação Infantil (CEINF's), na Dimensão 4 - “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos”, atribuindo pontuação 2 (dois) ao Indicador 3 - “Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana”, o que indica uma “situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos. Em geral o município precisará implementar um conjunto de ações (que no PAR chamam-se subações) para melhorar os resultados do indicador. Essas subações poderão ser de execução pelo próprio município, ou contar com o apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação” (BRASIL, 2011a, p. 3).

Quanto ao fluxo escolar, na Dimensão 3 - “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, Área 1 - “Organização da Rede de Ensino”, a Equipe Local conferiu pontuação 3 (três), ao Indicador 4 - “Política de correção de fluxo” do PAR, que indica “uma situação que apresenta mais aspectos positivos do que negativos, significando que o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho no indicador em questão. A SME pode ajustar algum procedimento interno ou implementar alguma ação para melhorar a situação do indicador” (BRASIL, 2011a, p. 3). Apresentou-se como justificativa que na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande:

[...] existem políticas específicas, em parte implementadas, para correção de fluxo (promoção da permanência, enfrentamento de repetência e do abandono); elas não contemplam integralmente condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir a distorção idade\série (CAMPO GRANDE, 2011a, s.p.).

Dessa forma, a Rede Municipal de Ensino planejou:

Elaborar um plano, com base na identificação e localização dos alunos defasados, para regularizar o fluxo escolar na rede municipal de ensino, com metas e prazos definidos; oferecer subsídios técnicos para as escolas e qualificar professores e outros profissionais da educação para desenvolverem atividades para prevenção da distorção idade-série, considerando a esfericidades culturais e linguísticas das comunidades indígenas, quando for o caso (CAMPO GRANDE, 2011a, s.p.).

E ainda na Dimensão 3 do PAR (2011-2014), Área 1, atribuiu pontuação 4 (quatro) ao Indicador 5 - “Existência de ações para superação do abandono e da evasão escolar”. Segundo essa pontuação, “a Secretaria Municipal de Educação indica as causas de abandono e de evasão e estabelece uma agenda regular para enfrentamento dessas causas”. Assim, a REME apresentou como demanda “implementar as ações de acompanhamento; e ampliar a adesão da comunidade escolar ao movimento de mobilização social pela educação” e ações tais como,

“encontros das escolas com as famílias para abordar questões que afetam o acesso e a permanência na escola, agregando a participação do poder público local [e] dos gestores de programas sociais” (CAMPO GRANDE, 2011a, s.p.).

Pelo exposto até aqui, há, em certa medida, o alinhamento das ações propostas no PAR (2011-2014) com as necessidades da REME de Campo Grande, tendo em vista os dados apresentados, considerando-se que o PAR poderia auxiliar essa Rede na definição de estratégias que visam a garantir condições de acesso e de permanência, bem como de ampliação da escolaridade.

A seguir, passa-se a apresentação da análise do processo de implementação do PAR (2011-2014) de modo a examinar a atuação do Comitê Local do Compromisso nesse processo. Assim, a partir dos dados empíricos, no âmbito do município de Campo Grande, explicita-se a composição e as relações estabelecidas pelo Comitê Local do Compromisso nesse município.

3.2 Primeiro Ciclo do PAR (2007-2010)

É preciso mencionar, inicialmente, que no primeiro ciclo do PAR (2007-2010) o município de Campo Grande assinou, em 26 de novembro de 2007, o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação por meio do representante legal o prefeito à época Nelson Trad Filho (2005-2008), comprometendo-se a atender as diretrizes do Plano, a desenvolver ações que possibilitassem o cumprimento das metas estabelecidas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “a mobilizar a comunidade e suas lideranças, os profissionais da educação do município, pais e alunos, os meios políticos e administrativos e os recursos municipais necessários para, em parceria com o MEC e o Governo Estadual” implementar as diretrizes desse plano e cumprir a trajetória do IDEB, de forma a promover a participação das escolas da rede na Prova Brasil e a divulgar a evolução dos dados educacionais em âmbito local (CAMPO GRANDE, 2007b, s.p.).

A Adesão ao Plano de Metas possibilita a regulação das ações dos entes federados pelo governo federal, pois há a especificação de regras, normas e objetivos que vão servir de guia para direcionar a ação dos governos subnacionais para que seja alcançada a qualidade da educação, tendo como foco o resultado que se materializa no IDEB o qual estabelece relação com a lógica do mercado, em um viés de gestão por resultados, conforme discutido por Saviani (2007). Entretanto, faz-se necessário afirmar o papel ativo da União na coordenação

dessa política por meio da qual se intenta articular a ação dos entes federados em regime de colaboração.

Para que ocorra o recebimento de recursos e de assistência técnica por meio do Plano de Metas/PAR, fez-se necessária a assinatura do Termo de Adesão. Nesse contexto, convém assinalar, conforme Dourado (2007, p. 925), que o papel basilar na regulação da educação, dos “processos de gestão educacional e escolar são fortemente induzidos pela lógica decorrente do financiamento adotado”, possibilitando que o governo federal interfira na ação dos entes federados, ou seja, na gestão dos seus sistemas de ensino e das escolas, em detrimento da autonomia desses entes.

Para a implantação do PAR (2007-2010), deveria ser constituída a Equipe Local, composta por segmentos da comunidade escolar, responsável pela realização do diagnóstico e elaboração das ações que comporiam esse instrumento de planejamento a partir das dimensões e indicadores previamente definidos pelo MEC. Assim, a Equipe Local seria responsável por realizar o planejamento em si a partir dos dados disponibilizados pelo MEC e produzidos pelas Secretarias Municipais de Educação sobre a realidade do sistema de ensino, o que confere, segundo o MEC, caráter participativo ao PAR (BRASIL, 2008a, 2008b), conforme discutido no capítulo anterior.

A formulação do PAR ocorre, conforme Farenzena e Marchand (2014, p. 800), a partir de “indicadores preestabelecidos, referentes a condições de oferta educacional, os quais são avaliados pelas equipes estaduais ou locais responsáveis por esse planejamento” e por meio dessa avaliação são geradas automaticamente as ações e subações. Assim, esse Plano pode ser considerado ao mesmo tempo como um horizonte no qual constam metas globais que deverão estar presentes em todas as redes de ensino e, contraditoriamente, conter ações e subações que são geradas automaticamente havendo pouco espaço para modificações pela gestão local.

Para a elaboração do PAR (2007-2010), o prefeito de Campo Grande, à época, Nelson Trad Filho, nomeou os “recursos humanos”, ou seja, a Equipe Local, para tal objetivo a contar de 16 de outubro de 2007, conforme o estabelecido no Decreto Municipal, Decreto “PE” n. 2.847, de 21 de novembro de 2007 (CAMPO GRANDE, 2007c, s.p.), configurando-se no desenvolvimento da regulação normativa da política educacional. A composição da Equipe Local no PAR (2007-2010) é apresentada no quadro a seguir.

Quadro 12: Composição da Equipe Local no município de Campo Grande-MS: PAR (2007-2010)

Quantidade de representantes	Segmento que representa
1	Secretaria Municipal de Educação
1	Conselho Municipal de Educação
1	Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande
1	Associação de Pais e Mestres da Rede Municipal de Ensino
1	Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública
1	Associação dos Servidores Escolares
1	Sindicato dos Servidores Municipais
5	Técnicos da Secretaria Municipal de Educação

Fonte: Decreto “PE” n. 2.487, de 21 de novembro de 2007 (CAMPO GRANDE, 2007c, s.p.).

Analisa-se que tal composição atende ao disposto nos documentos norteadores do primeiro ciclo do PAR (2007-2010), isto é o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: instrumento de campo” (BRASIL, 2008a) e “Orientações gerais para aplicação dos instrumentos” (BRASIL, 2008b) sobre como deveria ser constituída a Equipe Local nos municípios, ou seja, deveria ser garantida a participação de segmentos que fizessem parte da comunidade escolar: dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares (CE) e Conselho Municipal de Educação (CME) (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c). Nota-se que não há presença de representantes dos CE na Equipe Local, uma vez que a criação de tais conselhos ocorreu posteriormente, a partir de uma demanda do primeiro ciclo do PAR (2007-2010) (CALDAS, 2013).

No entanto, é necessário mencionar, em termos quantitativos, a presença de representantes da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) que correspondem a aproximadamente 60% dos participantes, entre eles a Secretaria Municipal de Educação e cinco técnicos da Secretaria Municipal de Educação, considerando-se inclusive, conforme destaca Nascimento (2013, p. 55-56), entre os representantes da SEMED, o representante do Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos, entendendo que “[...] são gestores das escolas municipais designados pelo prefeito, uma vez que não há eleição para a escolha do diretor na Rede Municipal de Ensino, pela comunidade escolar”.

Caldas (2013, p. 90-91) ressalta em sua pesquisa que não foram encontrados ou explicitados os critérios utilizados para a escolha das pessoas de cada segmento que comporiam a Equipe Local, por exemplo, se foi por convite, por indicação dos pares ou da própria SEMED, porém, acentua que “[...] foi possível observar que o prefeito nomeou

representantes de sindicatos, de associações, de conselhos e os ocupantes de cargos de chefia (superintendentes) como representantes da SEMED. Ao todo foram nomeadas doze pessoas para compor a Equipe”.

E, a pesquisadora assinala, também, a disparidade na composição da Equipe Local, pois a representatividade da SEMED foi superior às demais representações, às dos demais segmentos que contavam com apenas um representante indicado. Como afirma Caldas (2013, p. 90), “[...] essa disparidade [poderia] comprometer a tomada de decisões, bem como a priorização das ações definidas e seu acompanhamento”.

E mostra, com base nas entrevistas realizadas com dois técnicos da SEMED, um que compôs a Equipe local e outro responsável pela demanda municipal de implantação dos Conselhos Escolares (CE), e com três membros integrantes do Conselho Escolar, o diretor, um representante do segmento pais/responsável e um representante do segmento dos professores em duas unidades escolares da REME, que a elaboração das ações do primeiro ciclo do PAR (2007-2010) ficou concentrada nos integrantes da SEMED e, portanto, não houve a socialização, por exemplo, com as escolas para que fosse possível garantir a participação de outros segmentos (CALDAS, 2013).

Segundo Nascimento (2013), ao analisar o papel do Conselho Municipal de Educação (CME) de Campo Grande nesse ciclo do PAR, o prefeito do município declarou ser um dos primeiros a aderir ao Plano de Metas por acreditar que as diretrizes propostas nesse Plano iriam ao encontro do que se estabelece como prioridade para a educação no município. E, após três reuniões, o PAR do município de Campo Grande foi elaborado.

A autora acrescenta, fundamentando-se em entrevistas realizadas com conselheiros de educação, que apesar de estar garantida a participação do CME na Equipe Local do PAR, esse Conselho não participou do diagnóstico para elaborar as ações e mostrou desconhecimento da metodologia utilizada para o planejamento das ações que seriam desenvolvidas no município a partir desse instrumento de gestão da educação (NASCIMENTO, 2013).

A gerente de Planejamento da SEMED, responsável pelo primeiro e segundo ciclos do PAR, ao ser questionada sobre a importância do planejamento desencadeado pelo Plano de Metas e pelo PAR, respondeu que,

Nós tínhamos uma cultura de planejamento estratégico. A Secretaria sempre fez um planejamento. Os setores sempre participaram. Nós já tínhamos esse processo de pensar o ano seguinte, como seriam feitas as ações, como faríamos. E o PAR veio contribuir para isso. Além das pessoas conheceram mais do governo federal, o que o governo federal tinha para nos oferecer, oferecer aos municípios, ajudou sim nesse processo de planejamento

(ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Como se verifica, apesar de o planejamento já se constituir uma prática de gestão da educação da Secretaria Municipal de Educação, a entrevistada pontua a assistência do governo federal aos municípios.

Cabe reforçar, como assinala Abrucio (2005), que a aproximação do governo federal com os municípios pode ser compreendida como uma ação mais efetiva de coordenação da política educacional brasileira em regime de colaboração, objetivando o combate às desigualdades regionais. Nesse sentido, deve-se levar em conta acordos mútuos entre os entes federados e, principalmente, a ação do ente que dispõe de mais recursos, neste caso a União, de auxiliar os que dispõem de menor capacidade financeira (SENA, 2013).

Na sequência, foi criado o Comitê Local do Compromisso da REME de Campo Grande, conforme orientação do Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b), cujas atribuições foram definidas pelo Decreto Municipal “PE” n. 895, 28 de novembro de 2007, por meio do qual se “Designam os recursos humanos para [...] comporem o Comitê Local do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, responsável pela mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB” (CAMPO GRANDE, 2007d, s.p.), reiterando, portanto, o exposto no Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b).

Observa-se, segundo o Decreto Municipal, que o Comitê Local do Compromisso não teve como atribuição acompanhar a implementação das ações propostas no PAR (2007-2010), conforme orientavam as Resoluções do CD/FNDE n. 29/2007 (FNDE, 2007a) e n. 47/2007 (FNDE, 2007b) e as informações disponibilizadas o site do MEC no ano de 2009, apresentadas no capítulo anterior. O que pode indicar, entre outros fatores, a opção da gestão municipal por definir a atuação do Comitê Local do Compromisso na mobilização da sociedade e no acompanhamento das metas previstas para a evolução do IDEB.

Segue, no Quadro 13, a composição do Comitê Local do Compromisso no primeiro ciclo do PAR (2007-2010).

Quadro 13: Composição do Comitê Local do Compromisso no município de Campo Grande-MS: PAR (2007-2010)

Quantidade de representantes	Segmento que representa
1	Secretaria Municipal de Educação
1	Sindicato Campo-grandense dos Profissionais da Educação Pública
1	Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande
1	Associação de Pais e Mestres da Rede Municipal de Ensino
1	Conselho Municipal de Educação
1	Sindicato dos Funcionários e Servidores da Prefeitura Municipal de Campo Grande
1	Associação dos Servidores Escolares
1	Conselho Tutelar – Norte
1	Conselho Tutelar – Sul
1	Ministério Público
3	Secretaria Municipal de Educação

Fonte: Decreto “PE” n. 895, 28 de novembro de 2007 (CAMPO GRANDE, 2007d).

A composição acima indica a pluralidade de segmentos presentes, tanto da sociedade civil, oito ao todo, que é representada pelo Sindicato Campo-grandense dos Profissionais da Educação Pública, pela Associação de Pais e Mestres da Rede Municipal de Ensino, pelo Conselho Municipal de Educação, pelo Sindicato dos Funcionários e Servidores da Prefeitura Municipal de Campo Grande, pela Associação dos Servidores Escolares, pelo Conselho Tutelar Norte, pelo Conselho Tutelar – Sul e pelo Ministério Público, quanto da sociedade política que é representada pela Secretaria de Educação, três técnicos que a acompanham e o representante do Conselho de Diretores e Diretores-Adjuntos das Escolas Municipais de Campo Grande.

Tem-se, segundo a composição do Comitê Local do Compromisso, a ampliação dos sujeitos que poderiam participar de processos decisórios no âmbito do PAR. Assim, esse Comitê poderia ser visto como um elemento que contribuiria para a democratização da gestão, a partir da característica da colegialidade, defendida por Lima (2014) e considerada mais próxima de concepções democráticas de poder participativo. Dessa forma, segundo o autor, a existência de órgãos colegiados, compostos por segmentos da sociedade civil e segmentos da sociedade política, poderia contribuir para a construção de uma alternativa democrática, principalmente se a participação nos processos de tomada de decisão ocorrer nos sistemas de ensino não apenas no nível do discurso, mas também na prática, o que para Wood (2011) significa ir para além de um aspecto formal de participação social.

Na mesma direção, a partir da pluralidade de sujeitos, defende-se o posicionamento de Vieira (2001, p. 14), no sentido de que “Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. [...] Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais

democrática elas são". Entretanto, é preciso ir além da aparência e compreendê-la como a realidade em si, pois mesmo garantida a pluralidade de sujeitos é preciso que sejam analisadas as relações entre esses sujeitos que são construídas nesse e a partir desse espaço.

Quando perguntado sobre o que observaram no PAR (2007-2010) em um primeiro contato com esse tipo de planejamento, ambos os integrantes do Comitê Local do Compromisso consideraram como um instrumento importante para a gestão da educação, tendo em vista seu caráter participativo, conforme segue:

Foi feito um estudo sobre o PAR, disso tudo, porque a primeira coisa que nós fizemos antes de fazer o planejamento foi fazer o estudo sobre o PAR, da legislação, tudo certinho. A Secretaria falava 'lá em Brasília está acontecendo, assim e assim, e nós precisamos fazer assim'. O PAR, na minha visão, contribuiu para essa questão de você saber que o gestor precisa confiar de que o outro tem muito a contribuir, de que não é só o que você acha que tem que ser. A escola é minha? Não, a escola é nossa e nós somos coparticipativos com isso tudo. E nós fizemos tudo realmente, as pontuações. Nós falávamos que esse foi um critério do MEC que acho que foi muito interessante (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

Na primeira reunião não tinha noção do que seria o PAR e a partir do momento que nós começamos a ter as reuniões, nós percebemos que com o PAR seriam desenvolvidas ações que com certeza iriam contribuir para melhorar a educação em âmbito geral e, principalmente, no nosso município. Eu me lembro do diagnóstico em relação ao município. Nós participamos sim. Fomos vendo todos os itens e nós íamos pontuando onde o município se encaixava. Todos tinham liberdade para falar. Havia pessoas representando a Secretaria, pessoas representando os diretores, o Sindicato Campo-grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP). Alguns pontos havia divergência, mas quem estava no comando dava a palavra final, pois eles sabem tudo o que acontece lá dentro, diferente de nós, mas foi um período que nós tivemos uma discussão tranquila. Essa primeira vez em 2007, foi um trabalho bem legal, houve reuniões, debates (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 11/8/2016).

Destaca-se, com base nos depoimentos, nesse primeiro momento, por um lado, a ênfase no caráter participativo da elaboração do PAR e a possibilidade de que ele possa se constituir em um instrumento de planejamento a partir da realidade da rede municipal, por meio de reuniões e debates e, por outro, que a decisão final cabe à SEMED, como se observa na resposta do Membro 2 do Comitê Local do Compromisso, assim como do Membro 1 reproduzindo o que ele afirma ao se referir à orientação da Secretaria Municipal de Educação, ou seja, 'lá em Brasília está acontecendo, assim e assim, e nós precisamos fazer assim'.

Quando questionados sobre como ocorreu o convite para participar do Comitê Local do Compromisso do PAR (2007-2010), o Membro 1 relata que foi convidado a participar devido à sua atuação na direção em uma escola da REME.

Não é porque era obrigado, não era dessa forma que era colocado. [...] Foi um convite da professora [assessora da Secretaria de Educação e responsável por essa ação no PAR]. Ela falou que fez essa escolha porque dentro das pessoas do Conselho [Conselho dos Diretores da Rede Municipal] ela estava observando os diretores que tinham habilidade de lidar com a comunidade, de trazer o aluno para dentro da escola, de fazer com que ele se sentisse participante mesmo. Então, eu questionei porque ela tinha me escolhido, porque nós éramos um grupo de 16 diretores dentro do Conselho. Então ela me disse que esse foi um dos grandes motivos: ‘ser uma pessoa que tratasse aquela comunidade com democracia’. Ela falava assim: ‘você tem uma gestão muito democrática, que nós observamos muito isso’ (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

Observa-se, portanto, que o convite para participar do Comitê Local do Compromisso, apesar dos argumentos apresentados quanto a sua atuação, partiu da assessora da Secretaria de Educação, demonstrando a interferência da Secretaria e o aspecto centralizador nessa escolha.

Nesse sentido, cabe trazer aqui a reflexão de Abrucio (2005) para quem a construção e o fortalecimento de espaços democráticos e das burocracias locais, esbarram na sobrevivência de resquícios culturais e políticos antirrepublicanos no plano local onde ainda persistem municipalidades governadas sob regimes oligárquicos.

Faz-se necessário lembrar, conforme discutido por Nascimento (2013), que não há eleição para diretores na REME de Campo Grande, sendo que tais gestores são designados pelo prefeito e, portanto, considerados representantes da SEMED; o que há, na realidade, é a indicação de um membro que possivelmente irá agir de acordo com o que a administração espera sem que haja disputa de poder.

No entanto, como adverte Dourado (2013a, p. 112), as formas de provimento do cargo de dirigente escolar podem ser consideradas como canal de democratização das relações escolares. Entretanto, a eleição não pode “reduzir-se à mera delegação de poderes ou à dimensão política do voto”, uma vez que o poder “deve ser entendido como exercício” quando são criados/disputados mecanismos de participação na escola, não sendo, portanto, a eleição para direção, garantia de participação no âmbito da escola.

Já o Membro 2 do Comitê Local do Compromisso destacou que a sua participação se deu pela escolha entre os pares que atuavam no sindicato dos professores. Segundo o entrevistado,

Não houve critério. Foi entre nós mesmos (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 11/8/2016).

Observa-se, por um lado, a centralidade da SEMED (sociedade política) na escolha do Membro 1 do Comitê Local do Compromisso, mas por outro lado, identifica-se a presença de um representante do Sindicato dos Professores (sociedade civil), a partir de decisão dos integrantes desse segmento para compor esse órgão colegiado.

Sobre qual seria o papel a ser desempenhado pelo Comitê Local do Compromisso no âmbito do PAR, o entrevistado respondeu:

E, então, ficou definido que dentro desse Comitê nós trabalharíamos com todos os outros diretores, os colegas também, na época 92 escolas, que nós estaríamos conversando e estimulando a que tivesse uma participação integrada, de acordo com toda aquela linha que vinha do MEC. No início foi dessa forma [...] (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

A declaração do entrevistado indica uma situação de consentimento/conformismo em relação às orientações advindas do órgão central, lembrando que os compromissos assumidos pelo município se referem à elevação do IDEB e divulgação dos resultados da avaliação externa.

Ainda, segundo o Membro 1 do Comitê Local do Compromisso, “A presença de diretores, nós poderíamos também estar incentivando os colegas a fazerem essas mobilizações. A mostrar tudo que a escola faz e de que forma você faz isso articulado com a sociedade, os pais, com a comunidade escolar interna e externa” (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

O Membro 2 do Comitê Local do Compromisso, confirma que a atuação desse Comitê se desenvolveria por meio de trabalho de visita às escolas, reuniões com a comunidade reiterando-se o alcance das metas estabelecidas no PAR no que diz respeito ao IDEB.

Nós nos reuníamos, a [assessora da Secretaria de Educação e responsável por essa ação no PAR] tinha metas. E juntamente nos reuníamos. Nos reuníamos e não ela, enquanto Secretaria, porque ela respondia pela Secretaria de Educação. Ela não fazia tudo sozinha, nós fazíamos. Inclusive nós íamos nas mobilizações nas outras escolas para participar, para orientar. Antes, durante e depois. [...]. Na verdade, a fundamentação do PAR era elevar o nível de aprendizagem nacional das crianças. De elevar esse IDEB. De que forma nós conseguíramos elevar esse IDEB? Nessa época, as escolas que se destacavam no IDEB, o Comitê entregava placas. Nós fizemos umas placas, entregamos para as escolas. Então, quando saiu o

IDEB, mas, às escolas que se destacavam, não sei como conseguimos verbas, fizemos placas de acrílico. Nós fizemos uma arte para o PAR. Agora, a escola que tem uma placa até hoje é o Imaculada. Foi na SEMED que entregamos. Houve uma cerimônia na SEMED para entregar as placas para os diretores que tinham se destacado no IDEB. [...]. Não consigo me lembrar se foi geral ou foi por escola. Acho que teve naquela época, a SEMED fazia reuniões com os diretores, acho que foi apresentação para os diretores, foi falando assim. Teve um momento de apresentar, o Comitê participou (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 11/8/2016).

Ressalta-se, portanto, que no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), a ação do Comitê Local do Compromisso foi no sentido de articular a comunidade escolar e local, diretores, pais, professores para a importância da elevação do IDEB por meio de reuniões com esses segmentos, incorporando as diretrizes presentes no Decreto 6.024/2007. Nesse sentido, a regulação desencadeada pelo Plano de Metas/PAR nesse ciclo na REME de Campo Grande teve mais um caráter legitimador da política, do que de incentivo à participação desse órgão colegiado nas decisões que envolviam a implementação desse Plano.

A pesquisa de Antonini (2012, p. 20) corrobora a afirmação de que o PDE/Plano de Metas/PAR ao priorizar e dar maior visibilidade ao IDEB acabou sendo um instrumento de mobilização social restrita, de um lado e de outro, “de desmobilização social em torno de objetivos mais amplos, como por exemplo, a obtenção de um amplo consenso em torno da educação, na perspectiva do aprofundamento da democracia na gestão da educação e na sociedade brasileira em geral”.

Assim, cabe enfatizar, como afirma Barroso (2013), que a mobilização, envolve a junção de atores com o objetivo de empreender uma ação coletiva, sendo que esta pode estar relacionada à reprodução dos parâmetros de qualidade definidos pelo poder central ou por valores mais amplos da educação nacional, demonstrando-se o caráter aberto e de disputa no âmbito da sociedade civil na qual segmentos sociais buscam alcançar a hegemonia do Estado para seu projeto de sociedade.

No segundo ciclo do PAR (2011-2014), quando se abre espaço para que os municípios atualizem o diagnóstico das suas redes de ensino, segundo notícia veiculada no *site* da Prefeitura Municipal de Campo Grande, em 17 de junho de 2011, a Secretaria de Educação, que esteve à frente da Secretaria Municipal de Educação nos dois mandatos do prefeito Nelson Trad Filho (2005-2008/2009-2012), afirmou que “Nenhum dos mais de 5.500 municípios do país solicita nada se não estiver dentro do PAR”, demonstrando, assim, a importância que o Plano adquiriu tanto para os municípios quanto para o Ministério da Educação. E acrescenta que “O Ministério passou a ter uma visão geral da educação em todos

os municípios”. Nesse sentido, ainda segundo a Secretaria Municipal de Educação, o PAR “apresenta uma visão global de toda a Rede Municipal de Ensino e as informações encaminhadas pela Secretaria de Educação dão base às ações do Ministério da Educação, inclusive em relação à liberação de recursos”. Assim, segundo ela, “O Plano de Ações Articuladas detalha informações que vão da estrutura física ao quadro de pessoal, sem deixar de passar pela área tecnológica” (CAMPO GRANDE, 2011a, s.p.)⁷².

Pelo exposto, analisa-se que o PAR tornou-se o principal mecanismo de regulação adotado pela União para realizar a assistência voluntária por meio do estabelecimento de regras, prazos e critérios de atendimento, superando instrumentos pouco equalizadores como o atendimento a editais elaborados pelo MEC que privilegiava municípios com melhor capacidade técnica ou o livre comércio de recursos, denominado “balcão de negócios” envolto por toda sorte de acordos e negociação entre políticos e aliados (MARCHAND, 2012).

Ainda, segundo a Secretaria de Educação do Município de Campo Grande, com relação primeiro ciclo do PAR, “o município recebeu recursos para construção de quatro centros de educação infantil (Pró-infância), dois milhões para materiais e brinquedos pedagógicos e, ainda, para capacitação e formação continuada”, no que destaca ser o PAR “uma ferramenta importantíssima” (CAMPO GRANDE, 2011a, s.p.).

Com base no exposto pela Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, o município depositou confiança na ação coordenada proposta pelo governo federal, uma vez que a União, nesse período, cumpriu com o que havia se comprometido, ou seja, ampliar o envio de recursos ao município, no sentido de fortalecer o regime de colaboração.

Em 2011, tem-se a continuidade do planejamento desencadeado pelo PAR e inicia-se um novo ciclo para o período 2011-2014, que será tratado a seguir, indicando-se as ações, subações e estratégias de implementação definidas, a composição e a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR nesse ciclo, destacando-se que a credibilidade nesse Plano abrangeia, inclusive, a sua continuidade, superando o caráter fragmentado e de descontinuidade do planejamento das políticas educacionais, conforme analisa Fonseca (2013).

⁷² Excertos retirados de notícia divulgada no *site* da Prefeitura Municipal de Campo Grande sobre a elaboração do PAR (2011-2014) na qual há ainda avaliação quanto ao primeiro ciclo desse Plano. Disponível em: <http://pmcg.ms.gov.br/cgnoticias/noticiaCompleta?id_not=12222>. Acesso em: 25 maio 2015.

3.3 Segundo ciclo do PAR (2011-2014): diagnóstico e elaboração do PAR

O pronunciamento da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande referenciado na seção anterior, apresenta uma avaliação positiva de implementação do PAR no seu primeiro ciclo, o que se configura em uma condição necessária para que esse Plano tenha continuidade na REME.

Importante, esclarecer que a REME de Campo Grande não publicou outro instrumento legal no qual se apresentasse uma nova composição para o Comitê Local do Compromisso e para a Equipe Local, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), embora a gestora do PAR no município reconheça, ao ser entrevistada, a necessidade de mudanças devido a alteração de representantes de alguns segmentos. Em suas palavras, “a composição deveria ser revista”⁷³ (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

O diagnóstico para elaboração do PAR (2011-2014) foi realizado no período de 16 e 17 de maio de 2011, período matutino e vespertino, e se deu com a participação de diversos segmentos, de técnicos da secretaria municipal de educação e de alguns membros que fizeram parte do Comitê Local do Compromisso no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), conforme observado na lista de presença (CAMPO GRANDE, 2011b), que segundo a gestora do PAR foram convidados a participar dessa etapa.

Ao ser questionada se houve avaliação do primeiro ciclo do PAR (2007-2010), antes de iniciar o processo de diagnóstico do segundo ciclo (2011-2014), a gestora do PAR relatou que antes do planejamento:

Sim, foi realizada uma avaliação. Foi realizado um monitoramento. Tinha o sistema e ele estava aberto para você marcar o que tinha sido executado, o que não tinha, tanto por parte do município, quanto do que era da parte do FNDE. Todas as ações foram marcadas o que tinha sido executado ou não, o porquê disso e o que poderia ser implementado nesse próximo PAR. Se iriam continuar aquelas ações, se elas seriam retiradas, o que seria feito. Tudo isso foi realmente pensado [...] com a opção de você manter ou não as ações (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Ao ser feita a mesma pergunta sobre a avaliação do PAR (2007-2010) para o

⁷³ Registra-se que no momento da entrevista, a gestora do PAR no município de Campo Grande destacou que para o terceiro ciclo do PAR (2016-2019) convites aos segmentos representativos da sociedade civil e da comunidade escolar para comporem a Equipe Local e o Comitê Local do Compromisso já estavam sendo enviados. No que se registra que o diagnóstico para elaboração do PAR (2016-2019) se constitui em uma ação ainda em processo à espera da autorização do MEC.

Membro 1 do Comitê Local do Compromisso ele destaca que,

Eles fizeram realmente [a equipe da Secretaria Municipal de Educação]. Trabalharam com tudo. Eles apresentaram em slides tudo que tinha sido feito [no PAR (2007-2010)]. Tudo que nós conseguimos e que a Rede melhorou. E foi uma avaliação do que isso foi válido. Se houve validação mesmo desse planejamento. Se ele foi importante ou não. Foi muito importante. Gente, isso precisa continuar. Eu sempre questiono isso: as coisas boas, interessantes, sabe, tem que continuar. Às vezes as pessoas têm mente muito curta, só vão avaliar aquilo naquele momento, mas não percebem que várias outras coisas foram feitas lá atrás para poder chegar nesse ponto. Destroem umas coisas, mudam de repente sem antes avaliar, ou dar validação (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

Assim, o Membro 1 do Comitê Local do Compromisso confirma a afirmação de que houve avaliação das ações referentes ao primeiro ciclo do PAR, que seria importante que essa forma de planejamento tivesse continuidade, uma vez que foram observados avanços na educação do município sob a égide do PAR.

Entretanto, o Membro 2 do Comitê Local do Compromisso relatou não se lembrar da reunião de diagnóstico para a elaboração do PAR (2011-2014), segundo ele:

Não me lembro dessa reunião. Não me lembro nem de ter participado. Se teve foi uma coisa bem rápida, não fez a diferença. No ano de 2007 sim (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DE CAMPO GRANDE, 11/8/2016).

Conforme a lista de presença do “1º Encontro do PAR 2011-2014: Diagnóstico da Rede Municipal de Ensino/REME”, observa-se que o Membro 2 do Comitê Local do Compromisso assinou tal lista somente no dia 16 de maio, no período vespertino (CAMPO GRANDE, 2011b, s.p.), reiterando-se que as reuniões ocorreram nos dias 16 e 17 de maio, período vespertino e matutino, o que pode explicar a sua afirmação.

Já o representante do Conselho Municipal de Educação (CME) declarou que:

Foi enviado representante do Conselho Municipal de Educação para participar do estudo sobre o PAR [2011-2014] [...] o representante da Educação Infantil no Conselho Municipal de Educação, ele era representante também do Fórum Municipal da Educação Infantil. Sei que houve representante, mas não sei dizer datas, mas tenho certeza que participaram da elaboração do PAR [2011-2014] (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE, 11/9/2016).

Indica-se, assim, que houve participação de representantes do CME, conforme se constatou, também, na lista de presença 1º Encontro do PAR 2011-2014: Diagnóstico da Rede Municipal de Ensino/REME” (CAMPO GRANDE, 2011b). Mas, o representante do CME

entrevistado não pode dar mais detalhes uma vez que não foi ele o representante do CME que participou desse processo.

Sobre a participação dos representantes dos segmentos no período do diagnóstico para elaboração do PAR (2011-2014), a gestora do PAR relatou que houve a presença e participação de diversos segmentos, inclusive do Comitê Local do Compromisso, sendo que foi enviado convite para que participassem dessa etapa do planejamento. Nas palavras dela,

Foram convidadas. A maioria das pessoas participou. O Comitê. Vieram pessoas do Sindicato, participaram das reuniões na parte do diagnóstico, novamente de avaliação das ações. Foram feitas reuniões com o grupo da Secretaria Municipal de Educação e essas pessoas da Equipe e do Comitê para avaliar e para reformular esse plano (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Apesar de os segmentos terem sido convidados a participar, o Membro 1 do Comitê Local do Compromisso refere-se à necessidade de participação efetiva dos segmentos que estavam presentes no processo de elaboração do diagnóstico para elaboração do PAR (2011-2014).

Foi mais um convite. Eles convidaram as mesmas pessoas que estavam fazendo parte desde o início e nós fomos. E chamaram outras pessoas também, de outros setores, outros diretores. Houve pessoas que foram só de manhã e não foram à tarde. Não tiveram compromisso. Até por que estava pré-estabelecido que seriam dois dias. Acho que nós precisamos agendar para isso e vamos lá. Até porque para nós podemos dizer. Acho que isso foi válido, isso não foi. Porque não gostei, não quis, não teve comprometimento de algumas pessoas que foram e não participaram. Até teve um colega [diretor] que foi e não voltou. Eu falei: 'Por que não voltou'? Ele falou: 'Eu estava com uns compromissos'. 'Acho que a melhor parte você perdeu, a discussão'. Porque querendo ou não é a nossa vida de educador que está em jogo, porque o que está ali é a nossa criança. Então, eu acho. Talvez seja um pensamento só meu, o que me move muito são os desafios. Acho que nós precisamos estar ali, muito claro, que eu vou pegar isso e vou fazer, com maior esmero possível (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

Assim, o Membro 1 do Comitê Local do Compromisso manifestou sua preocupação com a ausência de pessoas que representam a comunidade escolar e que estão diretamente envolvidas nas ações cotidianas da escola e poderiam contribuir ao participarem das discussões sobre a realidade educacional da REME para elaboração do PAR (2011-2014), uma vez que a proposta desse plano é a de partir da realidade educacional do sistema/rede de cada município, ou seja, um diagnóstico, de caráter participativo, torna-se uma tarefa prévia e essencial, pois tem como objetivo possibilitar o conhecimento e a análise da situação educacional de cada rede municipal por meio da coleta de informações, sejam elas

quantitativas ou qualitativas.

Como se verifica, os entrevistados divergem nas suas respostas, uma vez que a gestora do PAR no município indica que houve participação dos representantes dos segmentos nessa etapa do processo, o Membro 2 do Comitê Local do Compromisso afirmou não se recordar da reunião de diagnóstico, o Membro 1 desse Comitê indicou que essa etapa do planejamento teve pouco envolvimento na participação e o representante do CME não foi o mesmo representante que participou desse processo e, portanto, não respondeu diretamente à questão formulada.

As respostas dos entrevistados remetem à discussão realizada por Lima (2011, p. 84), de que se faz uma avaliação da participação tendo como referência o que se define como envolvimento, nas relações entre os atores presentes no processo, caracterizado pelo autor como “As atitudes e o empenhamento variável dos atores face à suas possibilidades de participação na organização, em termos de mobilização de recursos e de vontades convocados/empenhados na tentativa de defender certos interesses e de impor certas soluções”. Nesse sentido, a participação ativa se dá no intuito de desenvolver atitudes e comportamento que se traduzem na capacidade de mobilização para a ação, no reconhecimento de direitos e deveres que se dão em defesa do alargamento da autonomia dos atores e na capacidade que eles têm para influenciar nas decisões, de participar nos processos de deliberação.

Após as respostas sobre o diagnóstico para a elaboração do PAR (2011-2014) foi perguntado sobre como foram atribuídas as pontuações aos indicadores referentes às dimensões do PAR. Na avaliação do Membro 1 do Comitê Local do Compromisso, houve um consenso a partir da discussão realizada pelo grupo que participou efetivamente quanto à pontuação que deveria ser atribuída a cada indicador.

Nós fizemos isso, nós discutimos. Teve um planejamento mesmo. E nós atribuímos as pontuações (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

Entretanto, o Membro 2 do Comitê Local do Compromisso reitera não se lembrar de tais discussões, relatando que

Em 2011, foi o que falei para você, não aconteceu nada. Se fomos nomeados, mas na verdade não aconteceu nada. Nesse de 2011 não me lembro de ter participado de nada. Se eu participei de alguma coisa, porque eu participo de tanta coisa por aqui, não fez a diferença. O primeiro, em 2007, sim, fizemos várias discussões, ações, mas esse de 2011, não me lembro, se foi, foi apenas para constar, eles fizeram alguma coisa para constar (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DE CAMPO GRANDE, 11/8/2016).

Pode-se afirmar, segundo relato do Membro 2 do Comitê Local do Compromisso, que houve um enfraquecimento quanto à importância do planejamento e de seus desdobramentos se comparado com o primeiro ciclo do PAR (2007-2010). E, inclusive, considerar uma forma de enfraquecimento a opção da gestão municipal de não realizar nova nomeação para esse Comitê, embora se constatasse a necessidade de mudanças na representação desse órgão colegiado, tendo em vista que alguns representantes tinham se aposentado e/ou não representavam mais determinado segmento.

Segue a pontuação atribuída às dimensões do PAR (2011-2014) da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande pela Equipe Local, conforme dados que constam na Tabela 16:

Tabela 16: Síntese da pontuação atribuída aos indicadores por dimensão do PAR (2011-2014) na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS

Dimensão/indicador	Pontuação					Total
	1	2	3	4	Não se aplica	
Dimensão 1: Gestão Educacional	1	-	5	22	-	28
Dimensão 2: Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	1	1	4	9	2	17
Dimensão 3: Práticas Pedagógicas e Avaliação	-	1	5	9	-	15
Dimensão 4: Infraestrutura física e recursos pedagógicos	-	8	11	3	-	22
TOTAL						82

Fonte: PAR Analítico do município de Campo Grande (CAMPO GRANDE, 2011c). Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria de Educação do município de Campo Grande em 07/05/2013.

A partir dos dados apresentados, verifica-se que a dimensão na qual foi atribuído o maior número de pontuação nível 4 (quatro) foi a “Gestão Educacional”, seguida pelas dimensões “Práticas Pedagógicas e Avaliação” e “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”, demonstrando-se que estes indicadores encontram-se em “situação positiva”, conforme os critérios definidos pelo MEC, e que, portanto, as ações que “a SME faz cotidianamente são suficientes para manter “uma situação favorável” do indicador (BRASIL, 2011a, p. 3). No entanto, conforme os dados educacionais da REME levantados e aqui apresentados, verificou-se uma situação desfavorável na Taxa de Distorção Idade-série e na Taxa de Reprovação, principalmente, nos Anos Finais do Ensino Fundamental e pouca variação no número de matrículas na EJA, aspectos que foram levados em consideração na Dimensão 3.

Destaca-se que o Indicador 7 - “Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar”, presente na Dimensão 1, na Área 2 - “Gestão de Pessoas” recebeu pontuação 1 (um), (Ver Anexo VII deste trabalho). Essa pontuação indicou a necessidade de implementar Plano

de Carreira para os profissionais de serviço e apoio escolar, “uma situação crítica” (BRASIL, 2011a, p. 3), necessidade que já se apresentou no PAR (2007-2010) no qual esse indicador recebeu a mesma pontuação (OLIVEIRA, 2015), podendo-se afirmar que a ação gerada por esse indicador não foi implementada nesse ciclo e foi retomada no segundo ciclo do PAR (2010-2014) e, indicar, a dificuldade do município de executar o que foi planejado no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), pois ações como essa envolvem a possibilidade de ampliação de gastos desse ente federado.

Registra-se na Dimensão 2 - “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar” as pontuações nível 1 (um) e 2 (dois), respectivamente, assinalam a necessidade da participação de professores em programas de formação para professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas e “participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva” (CAMPO GRANDE, 2011c, s.p.).

Quanto a Dimensão 3 - “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, a pontuação 2 (dois) se refere à existência de política de educação em tempo integral, indicando que o município precisa ampliar a oferta de educação em tempo integral. Dessa forma, o município que atende em menos de 50% previu “aumentar o atendimento em tempo integral, ampliando os espaços escolares e a construção de novas unidades escolares” (CAMPO GRANDE, 2011c, s.p.).

Observa-se, também, que a Dimensão 4 - “Infraestrutura física e recursos pedagógicos” é a que menos recebeu pontuação nível 4 (quatro), demonstrando-se, segundo a Equipe Local que elaborou o PAR (2011-2014), a necessidade de atenção a essa dimensão que demanda aporte de recursos para suprir a necessidade da REME sendo que esta dimensão, também, apresentou maior número de pontuação 2 (dois) e 3 (três)⁷⁴. Esses indicadores apontam, respectivamente, “para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos [...] o município precisará implementar um conjunto de ações para melhorar os resultados” referentes aos indicadores aos quais foram atribuídos tal pontuação e mostram, também, que a rede de ensino “desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho” de tais indicadores. Segundo Caldas (2013, p. 97), no PAR (2007-2010), essa dimensão “não recebeu nenhuma pontuação 4 (quatro)”.

Com base nos dados apresentados na Tabela 16, pode-se destacar que a maior dificuldade detectada pela Rede Municipal para o oferecimento de uma educação de qualidade na Educação Fundamental passa, principalmente, pelo oferecimento de espaço

⁷⁴ A síntese das pontuações atribuídas às demais áreas presentes na Dimensão Gestão Educacional e às demais dimensões do PAR (2011-2014) do município de Campo Grande está presente no Anexo VII deste trabalho.

adequado para o desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem e na Educação Infantil pela construção de novos espaços para atender a demanda, presentes na Dimensão 4 - “Infraestrutura e recursos pedagógicos”.

No PAR Analítico do município de Campo Grande, a Equipe Local especifica serem necessárias “construções de 20 Centros de Educação Infantil e adequação dos CEINFs existentes” para “atingir o padrão mínimo de funcionamento” e “construção de 40 bibliotecas”, pois em algumas escolas as bibliotecas “utilizam espaços adaptados, onde funcionavam salas de aula ou outros ambientes” e “garantir em todas as escolas e CEINF’s acessibilidade arquitetônica” (CAMPO GRANDE, 2011d, s.p.).

Tal situação é reconhecida pela gestora do PAR que, ao ser questionada sobre qual seria a maior dificuldade da REME, confirma ser a questão da infraestrutura, no que ela avalia a contribuição do PAR. Nesse sentido, o PAR possibilitou a disponibilização de recursos financeiros vindos do governo federal, via convênios para aquisição de material, por meio de recursos para a construção de unidades escolares⁷⁵, entre outros.

Tudo que nós conseguimos adquirir, ou com valor menor, porque tem contrapartida, ou consegue uma unidade nova, ou substituir um prédio porque está incorrendo em risco para as crianças. Eu penso que tudo isso é muito vantajoso para o município se nós tivermos parceria que nos auxiliem nisso. Porque hoje para o município construir uma escola de 5 milhões é muito difícil. Se ele entra com dois milhões e o governo federal entra com três milhões fica mais fácil do município aumentar o número de vagas ou substituir um prédio e consegue atender melhor as crianças. O objetivo maior é que as crianças tenham espaço seguro, de qualidade e que elas possam ter uma boa aprendizagem (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

O relato acima mostra a possibilidade que se abriu ao município com o PAR tendo em vista, principalmente, o auxílio financeiro via governo federal. Com isso a União, levando-se em consideração sua obrigação prevista no art. 211, § 1º⁷⁶ (exercício das funções redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira), de modo a aprimorar continuamente o regime de colaboração, que “[...] prevê, a partir da repartição de competências, a divisão compartilhada de responsabilidades entre os entes federados” (SENA,

⁷⁵ Farenzena (2010, p. 6) explicita que “a assistência financeira da União compreende: (1) assistência direta, que diz respeito a programas em que o FNDE adquire bens e os distribui, tal como os programas de livro didático; (2) assistência financeira automática, que envolve a transferência de recursos em ações que estão legalmente previstas (3) assistência voluntária, transferência de recursos financeiros e outros recursos, sem que as ações estejam prescritas na legislação e geralmente envolvendo a assinatura de convênios”.

⁷⁶ “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, s.p.).

2013, p. 136), e a garantir a equidade na oferta da educação básica, e, em consequência, a qualidade pedagógica do ensino, em todas as regiões do País, reconhecendo a existência de desigualdade entre elas, o que perpassa, principalmente, pela ampliação de repasse de recursos do governo federal (CRUZ, 2012).

Apresenta-se, no quadro a seguir, a pontuação atribuída aos indicadores correspondentes ao segundo ciclo do PAR (2011-2014) do município de Campo Grande na Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, elaborado a partir da realização do diagnóstico da REME pela Equipe Local.

Quadro 14: Pontuação atribuída à Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”: PAR (2011-2014) - município de Campo Grande-MS⁷⁷

Dimensão 1: Gestão Educacional		
Área	Indicadores	Pontuação
1.1 - Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	1.1.1 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)	4
	1.1.2 - Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)	4
	1.1.3 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)	3
	1.1.4 - Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.	4
	1.1.5 - Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	4
	1.1.6 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	4
	1.1.7 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso	4

Fonte: PAR Analítico do município de Campo Grande. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria de Educação do município de Campo Grande em 07/05/2013 (CAMPO GRANDE, 2011c).

Na área 1.1 – “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, a maioria dos indicadores recebeu pontuação 4 (quatro), apenas no indicador 1.1.3 – “Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)” foi atribuída pontuação 3 (três), justificando-se que o CE “está implantado em todas as unidades escolares da rede”, e a REME apresentou como demanda a implantação de CE nos 96 Centros de Educação Infantil, que representavam à época “100% dos Centros de Educação Infantil” (CAMPO GRANDE, 2011d, s.p.).

⁷⁷ As pontuações atribuídas às demais áreas da Dimensão 1 e às Dimensões 2, 3 e 4 encontram-se no Anexo VII.

No 1º ciclo do PAR 2007-2010, como mostra Oliveira (2012, 2015) e Caldas (2013), o Indicador “Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)” recebeu pontuação 1 (um) e o município definiu como demanda para a Rede municipal implantar 87 Conselhos Escolares. De forma que essa ação se concretizou por meio do Decreto n.10.900 de 13 de julho de 2009, que dispôs sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas unidades de ensino da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande.

Segundo o Decreto n. 10.900/2009, os Conselhos foram criados com a finalidade de “auxiliar nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira, respeitadas as normas legais vigentes” e devem ter como objetivo maior fomentar a participação e a união de esforços entre a comunidade escolar e demais segmentos da sociedade e a qualidade da aprendizagem oferecida (CAMPO GRANDE, 2009, s.p.).

Analisa-se, nesse contexto, que o PAR no primeiro ciclo (2007-2010), segundo pesquisa de Oliveira (2012), induziu à criação de espaços que poderiam contribuir para a democratização da gestão. Segundo a autora,

Os dados da pesquisa documental sobre as ações definidas pelos municípios sul-mato-grossenses, na Área 1 – ‘Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino’ da Dimensão Gestão Educacional do PAR – mostram que esses municípios indicaram mecanismos de acompanhamento e participação, considerados fundamentais para a gestão democrática da educação, entre eles, o acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (Corumbá, Dourados e Três Lagoas); a criação do Conselho Municipal de Educação (Ponta Porã) e de conselhos escolares (Campo Grande e Ponta Porã), assim como a elaboração e discussão de projeto pedagógico, com envolvimento dos professores (Corumbá, Dourados e Ponta Porã) (OLIVEIRA, 2012, p. 298).

Assim, a autora reconhece que poderia haver, por meio desses mecanismos, o alargamento dos espaços públicos, porém as demandas instituídas nos Planos de Ações Articuladas, na medida em que fossem implementadas, poderiam reafirmar as estruturas e relações de poder, ou conduzir à democratização da gestão da educação básica, dependendo das especificidades locais.

Destaca-se que ao Indicador 1.1.7 - “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso” foi atribuída pontuação 4 (quatro) por meio do qual se reconhece, conforme segue:

Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação, possui um regimento interno; suas reuniões são regulares; o Comitê é representado por segmentos do governo municipal e da

sociedade civil; é atuante; mobiliza a sociedade e acompanha as metas de evolução do IDEB; auxilia a secretaria de educação no fortalecimento do ensino público de qualidade (BRASIL, 2011d, p. 13).

A justificativa para a pontuação encontra-se presente no PAR (2011-2014) nos seguintes termos:

O Comitê foi instituído no ano de 2007, possui regimento interno⁷⁸ e desenvolve ações de acompanhamento do IDEB nas unidades escolares, como também promove eventos de reconhecimento às unidades escolares que avançaram no IDEB. Possui representante de diversos segmentos escolares, bem como da sociedade civil, do Ministério Público e Conselhos Tutelares (CAMPO GRANDE, 2011c, s.p.).

A partir da avaliação positiva da Equipe que elaborou o PAR e dos próprios membros do Comitê Local do Compromisso quanto ao trabalho desempenhado por esse Comitê no primeiro ciclo (2007-2010), como visto anteriormente, nesse ciclo do PAR (2011-2014), apenas uma das subações destinadas ao Comitê Local do Compromisso foi escolhida, sendo ela necessária para a garantia da continuidade da ação desse Comitê e, juntamente com esta subação, foram definidas outras subações presentes nas áreas 1.3 - “Conhecimento e utilização de informação”, 1.4 - “Gestão de finanças” e 1.5 - “Comunicação e interação com a sociedade”, descritas, na íntegra, conforme quadro apresentado a seguir:

⁷⁸ Para que fosse possível atribuir nível 4 (quatro) observa-se que deveria ter sido elaborado o Regimento Interno do Comitê Local do Compromisso. Entretanto, esse documento não foi encontrado com membros desse órgão colegiado, com a gestora do PAR ou em busca no diário oficial da prefeitura municipal Campo Grande, fazendo-se supor que este documento possivelmente não tenha sido elaborado.

Quadro 15: Dimensão 1: Gestão Educacional – ações referentes à atuação do Comitê Local do Compromisso no PAR (2011-2014): Campo Grande-MS

Área: 1.1 Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino/ Indicador: 7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso			
Descrição da Subação	Estratégia de Implementação	Descrição da Ação	Resultado Esperado
Acompanhar a atuação do Comitê Local do Compromisso.	Leitura periódica das atas de reunião do Comitê Local do Compromisso em reuniões entre o(a) dirigente municipal de educação e sua equipe, para providências, quando for o caso.	Garantir o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso.	Atuação efetiva do Comitê Local do Compromisso. Todos pela Educação no acompanhamento do IDEB da Rede Municipal de Ensino.
Área: 1.3 - Conhecimento e utilização de informação/ Indicador 2: Conhecimento da situação das escolas da rede			
Apresentar o Plano de Ações Articuladas (PAR), em reuniões da equipe da secretaria municipal de educação, e definir pelo menos uma pessoa, além do dirigente municipal de educação, para o seu acompanhamento e a realização do monitoramento da execução das ações do PAR.	Reunião da equipe da Secretaria Municipal de Educação, com a presença de representantes do Comitê Local do Compromisso para apresentação do Plano de Ações Articuladas (PAR) e definição de pelo menos uma pessoa, além do dirigente municipal de educação, para o seu acompanhamento e a realização do monitoramento da execução das ações do PAR no SIMEC.	Assegurar a utilização periódica de ferramentas ou instrumentos para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e da infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria, e utilizar os resultados no planejamento da gestão educacional do município.	Que o banco de dados da Rede Municipal de Ensino seja atualizado periodicamente para subsidiar o planejamento da gestão educacional do município.
Verificar o andamento das ações estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR), para subsidiar a realização do monitoramento no SIMEC.	Reuniões periódicas da equipe da Secretaria Municipal de Educação, com a presença de representantes do Comitê Local do Compromisso para verificar o andamento das ações estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR), com vistas a subsidiar a realização do monitoramento do PAR no SIMEC.		
Área 1.4: Gestão de finanças/ Indicador 3 – Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)			
Assegurar as condições necessárias para o planejamento democrático da aplicação dos recursos do Fundeb e atuação do conselho responsável pelo controle social.	Reunião com representantes do Conselho Municipal de Educação (quando houver), do Comitê Local do Compromisso, dos conselhos escolares e de outros órgãos de controle social para desenvolver estratégias de controle na utilização dos recursos do Fundeb, para que sejam garantidos integralmente e conforme os princípios legais	Desenvolver estratégia de controle de redistribuição e complementação de recursos do Fundeb, para que sejam aplicados integralmente e conforme os princípios legais.	Que o Conselho do Fundeb acompanhe a aplicação dos recursos.
Área 1.5: Comunicação e interação com a sociedade/1 – Divulgação dos resultados das avaliações oficiais do MEC			
Divulgar e discutir, periodicamente, os resultados das avaliações oficiais do MEC, incentivando a comunidade escolar a propor estratégias para a melhoria da educação local.	Reuniões periódicas com o Comitê Local do Compromisso para apresentar o resultado das discussões com a comunidade escolar e para definir as estratégias a serem implementadas para melhoria da educação municipal, com vistas ao cumprimento das metas dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação e das vinte e oito diretrizes do Plano de Metas do PDE.	Apresentar, periodicamente, ao Comitê Local do Compromisso o resultado das discussões com a comunidade escolar para definir as estratégias a serem implementadas para melhoria da educação municipal, com vistas ao cumprimento das metas dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação e das vinte e oito diretrizes do Plano de Metas do PDE.	Divulgação dos resultados das avaliações do MEC e desenvolvimento de ações de intervenção.

Fonte: PAR Analítico do município de Campo Grande (2011c). Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria de Educação do município de Campo Grande em 07/05/2013.

Conforme consta no PAR, como subação, destaca-se a decisão de proceder à leitura das atas de reunião do Comitê Local do Compromisso⁷⁹ em reuniões periódicas com o dirigente municipal e sua equipe, o acompanhamento das ações do PAR, em conjunto com o dirigente municipal, no preenchimento do SIMEC durante o processo de implementação. Destaca-se, também, que o município planejou outras subações nas quais se observa a presença desse Comitê também em reuniões para discutir a aplicação dos recursos do FUNDEB, a participação no desenvolvimento de ações/estratégias para a melhoria da qualidade da educação, levando-se em consideração o cumprimento das metas dos Planos de Educação, em âmbito nacional e local, as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, lembrando que o IDEB é considerado medida de qualidade da educação conforme discutido no capítulo anterior. Enfatiza-se, portanto, que a “Comunicação e interação com a sociedade” no PAR refere-se à divulgação dos resultados das avaliações externas em âmbito local; e não considera, efetivamente, uma forma de comunicação e interação com a sociedade que leve em consideração os interesses, os anseios, que poderiam ser traduzidos em práticas materiais das Secretarias Municipais de Educação.

Observa-se, portanto, que apesar de o decreto municipal que criou o Comitê Local do Compromisso, no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), não fazer alusão ao acompanhamento das ações geradas, a partir do PAR no segundo ciclo (2011-2014), há a indicação da atuação desse Comitê vinculada ao acompanhamento das ações estabelecidas nesse planejamento.

Após a elaboração do PAR (2011-2014), inicia-se a etapa de implementação, apresentada a seguir, na qual se poderá observar a atuação do Comitê Local do Compromisso nesse processo e que fatores contribuíram ou não para garantia da participação desse órgão colegiado no âmbito da REME de Campo Grande.

3.4 Implementação do PAR (2011-2014): processo de acompanhamento

Como já mencionado, o diagnóstico e a elaboração do segundo ciclo do PAR (2011-2014) do município de Campo Grande procedeu no segundo mandato do prefeito Nelson Trad Filho (2009-2012) e o processo de implementação deveria ter continuidade no mandato do prefeito Alcides Jesus Peralta Bernal (2013-2016), sendo que na gestão deste último, em virtude de sua cassação pela Câmara de Vereadores assumiu o governo o vice-prefeito Gilmar

⁷⁹ Informa-se que não foram localizadas, também, atas de reunião do Comitê Local do Compromisso nos arquivos da SEMED.

Olarte por um período (2014-2015), quando Alcides Jesus Peralta Bernal retornou em 2015 e completou o mandato até 2016.

Dessa forma, houve mudanças na gestão de órgãos da administração municipal, principalmente na Secretaria Municipal de Educação, que contou à frente dessa Secretaria com “sete Secretários de Educação” no período de 2013 a 2016, conforme informação da gestora do PAR (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Na sequência, foi perguntado aos sujeitos da pesquisa sobre a participação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014). O Membro 1 do Comitê Local do Compromisso relatou que,

Em 2012, nós até começamos, mas ficou, deu uma enfraquecida, não foi dado continuidade. Até lembro de algumas reuniões sobre o Plano Municipal de Educação. Depois, foi só tristeza, rupturas e mudanças. Eu ainda disse assim: ‘Eu não quero me decepcionar com a educação’. Jamais. Mas nós percebíamos que mudou o foco. Durante esses anos todos, o foco era a criança, não é paternalismo. Era fazer com que a criança, que produzisse na criança o sentimento de pertencimento. Ela pertence a essa escola e a essa comunidade e tem condições de ser melhor. E isso foi mudando, parece que a educação ficou em terceiro plano. Se der nós fazemos para a educação. Sabe, vamos fazer por outras coisas. [...]. Diminuiu muito o contato com a Secretaria, significativamente. Foi horrível! [...]. Isso é uma coisa que me entristece. E, assim, nós sempre tivemos uma formação para planejar. Em setembro, outubro do ano anterior, estávamos com o planejamento pronto para o próximo ano. Levava para discutir com a Secretaria, para dizer isso é possível fazer. Tinha a contrapartida, o que a SEMED faz o que a escola faz. Tem que buscar, porque nós temos que ser proativos, não pode ficar esperando que a SEMED mande tudo. Tem coisas que nós, dentro da própria comunidade, nós temos condições de fazer. E, isso era uma coisa muito clara para nós. Só que nós não tivemos a contrapartida. Depois, não teve mais essa contrapartida. Nunca tem, nunca pode. Não tem, não atende. Muda de prefeito, muda de Secretário. Eu acho que esse jogo político que aconteceu acabou. Foram quatro anos de prejuízo para a cidade de Campo Grande. A questão não era mais para nós educadores, a educação. A questão era política. Quem fica, quem sai, quem entra. Sabe essas coisas. E isso interfere, porque interferiu dentro das escolas. O jogo político foi muito grande dentro das escolas. Mudança de diretor (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 5/8/2016).

O relato permite afirmar que as relações entre a SEMED e as escolas, no contexto municipal de implementação do PAR, podem ter sido enfraquecidas pelas rupturas ocorridas na administração pública municipal, principalmente no que se refere à atuação do Comitê Local do Compromisso, pois não houve continuidade do trabalho que havia sido realizado no primeiro ciclo do PAR (2007-2010). Segundo o Membro 1 do Comitê Local do Compromisso, já havia em 2012, certo enfraquecimento nas ações desse Comitê apesar de

terem sido iniciados no referido ano processos de discussão/acompanhamento do Plano Municipal de Educação.

O Membro 2 do Comitê Local do Compromisso destacou a falta de diálogo entre a Secretaria Municipal de Educação com outros segmentos, como o Sindicato Campograndense dos Profissionais da Educação Pública (ACP)⁸⁰.

As trocas administrativas no período de implementação das ações do PAR (2011-2014) na REME de Campo Grande, constituem-se, também, um problema apontado pelas pesquisas de Marchand (2012) e Schuch (2014), no que diz respeito aos ciclos eleitorais e de governo, cujo processo sempre incorre risco de descontinuidade, uma vez que a cada mudança de governo a tendência é de que tende a ser reiniciado; incorre, inclusive, na descontinuidade do aprimoramento do regime de colaboração que necessita de continuidade das políticas públicas, essencial no modelo de federalismo cooperativo. Nesse contexto, novos Secretários de Educação e suas equipes não tinham a compreensão do que representava o PAR até mesmo das ações contidas nesse instrumento de planejamento, fatores que impactaram na execução do PAR tanto do primeiro ciclo quanto do segundo.

Entretanto, conforme relata Marchand (2012), alguns municípios onde ocorreu troca de governo, com outros partidos políticos, pediram a revisão de seus Planos de Ações Articuladas. Situação que confirma a ação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) ao interceder junto ao MEC pelos municípios solicitando a abertura do SIMEC em 2013 para a revisão do PAR, conforme foi visto na entrevista da representante da UNDIME em Mato Grosso do Sul, no segundo capítulo. Nesse contexto, o PAR (2011-2014) apresentou características de um planejamento flexível, uma vez que o MEC atendeu às demandas propostas pelos dirigentes municipais, via UNDIME, demonstrando, nesse caso, que as políticas educacionais formuladas implicam estabelecer negociação entre os entes federados em um processo coordenado pela União, no âmbito do regime federativo cooperativo, em que não deveria haver como afirma Cury (2002b, p. 194), caminhos e nem respostas previamente definidas.

Reconhece-se que o planejamento deve se constituir em um processo contínuo de reflexão e análise, pois envolvem, segundo Bordignon (2014), componentes técnicos e políticos. Dessa forma, quanto mais próximas, mais regulares e intensificadas forem as

⁸⁰ A falta de diálogo a que se refere o Membro 2 do Comitê Local do Compromisso desencadeou a greve da categoria em 2016, na gestão de Alcides Jesus Peralta Bernal, por meio da qual se intentava alcançar reajuste salarial e a garantia de que fosse cumprido 100% do valor do piso nacional (BRASIL, 2008d) que já estava previsto para 2015, definido na Lei n. 5.411, de 4 de dezembro de 2014, sancionada por Gilmar Olarte, que dispôs sobre a revisão geral da remuneração dos servidores do poder executivo (CAMPO GRANDE, 2014b).

relações intergovernamentais, estas permitirão que os governos subnacionais possam influenciar as decisões e ao mesmo tempo se fortalecerem enquanto entes autônomos e, inclusive, facilitar a coordenação da União e evitar sobreposições nas ações, conforme analisa Silva (2015) em sua tese que tratou sobre as relações intergovernamentais no âmbito do PAR (2007-2010).

Quanto a abertura do SIMEC, assim se expressa a gestora do PAR no município,

Quando o governo federal abriu o SIMEC em 2013 para reformulação nós colocamos muita coisa, muita coisa, brinquedos, ações, até as obras, porque abriram muitas obras, também. Foi um ano bem corrido para o preenchimento do sistema, organizar. Foi muito bom, nós fizemos esse processo de reformulação, alteramos algumas coisas, não alcançamos tudo não. Nós conseguimos mobiliário escolar, nós conseguimos parte, era quase um milhão, nós conseguimos 70 mil. Mobiliário escolar, cadeira adaptada, carteira de professor, veio também copa e cozinha para os Centros de Educação Infantil. Material para Hip Hop dentro do Programa Mais Educação. Saiu material esportivo. Nesse período de 2013 saiu muita coisa e 2014, defasado, em 2015, não saiu nada (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 04/08/2016).

Observa-se a ênfase no PAR mais como um instrumento de captação de recursos do governo federal e menos como possibilidade de um planejamento local, embora se reconheça a importância dos recursos financeiros para compra de materiais, como os acima mencionados, para o desenvolvimento de atividades didático-pedagógicas e a aprendizagem dos alunos. Não demonstra, portanto, a mesma preocupação apresentada pela representante da UNDIME sobre a mudança de dirigentes municipais no período e sobre a quantidade de ações no PAR serem em maior número para os municípios do que as ações previstas e que necessitariam de assistência técnica e financeira da União.

A representante do CME, conselheira de 2011 a 2013 e presidente no período de 2014-2016, quando respondeu sobre a participação do Conselho na implementação do PAR (2011-2014), enfatizou sobre a falta de diálogo com os demais segmentos, principalmente, do diálogo entre os integrantes da Secretaria de Educação com o CME.

Não participamos. O CME participava do planejamento, participava até 2012, realmente foi uma época muito boa, até 2012 o CME conseguia participar do planejamento, conseguia ser chamado. A SEMED querendo implantar o curso, chamava o CME para saber se a Prefeitura podia ou não podia. Então, existiu uma parceria até 2012. Elas entendiam [a Secretaria e a equipe], elas tinham a preocupação. Isso era legal, isso não era legal. Como o CME vê isso. Eles faziam uma consulta. Quando não era chamado, vinha expresso. Então era diferente. [...] havia uma parceria mesmo. Não acontecia aquela coisa que recentemente aconteceu. Eles [a administração atual do prefeito Alcides Jesus Peralta Bernal] achavam que teriam que consultar o Conselho Estadual de Educação (CEE) (ENTREVISTA,

REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 11/9/2016).

Acrescenta em sua entrevista, que esse posicionamento da Secretaria Municipal de Educação não impede ou limita que o CME busque e até mesmo dispute sua presença em situações nas quais necessariamente seriam importantes a presença do Conselho no planejamento da educação do município, como na elaboração do PME de Campo Grande.

Inclusive o Plano Municipal de Educação (PME) de Campo Grande cita a legislação do CEE e não a do CME, sendo que o CME participou de tudo e na hora da redação final. [...] Nós percebemos que o CME ainda precisa falar: ‘Eu existo, eu estou aqui’ O CME participou, eu posso dizer, participou [na elaboração do PME]. Muitas vezes não foi por convocação ou por convite. Uma comissão foi organizada pela Secretaria Municipal de Educação. E nós ficamos sabendo, porque tínhamos conselheiros que eram técnicos da SEMED e que foram representando outro setor. Eles me ligaram e falaram que estava tendo uma reunião para falar do PME e não tem ninguém do CME. Aí eu, como presidente, ligava. Liguei para [...] e ele falou que tinha mandado e-mail. ‘Para nós não chegou’, eu disse. E ele falou que ‘pelo amor de Deus manda um representante.’ Assim, eu falo, ‘eu peguei a pior fase’. Para o CME estar presente na elaboração do PME nós tivemos que correr atrás. Nós não podíamos ficar de fora, nós sabíamos que não podíamos ficar de fora. E como não chamavam, nós íamos assim mesmo. Então, eu ligava. Então, me ligavam. Percebiam alguma coisa, me ligavam. Foi muito difícil [...]. Então, as pessoas que representavam outros segmentos me avisavam. Se não, o CME não participaria (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 11/9/2016).

Dessa forma, mesmo o CME não sendo convidado, a entrevistada reconheceu a necessidade de participação desse Conselho no planejamento do município e buscou estar presente nas discussões sobre a educação no município de Campo Grande, embora a representante do CME destaque que na “calada da noite” houve mudanças no PME sem a consulta aos segmentos que participaram na formulação desse plano (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 11/9/2016). O seu posicionamento mostra a importância do CME, enquanto órgão colegiado, na “articulação e negociação das demandas sociais pela garantia do direito à educação escolar de qualidade” (CAMPO GRANDE, 2012a, p. 17).

A representante do CME destacou que houve a participação desse órgão colegiado no processo de diagnóstico que antecedeu a elaboração do PAR, porém, o período de implementação contou com pouca participação e abertura da Secretaria Municipal de Educação ao CME, com a centralidade das decisões sobre a educação no município na SEMED.

Quando perguntado à gestora do PAR sobre a participação dos segmentos no processo de acompanhamento da implementação das ações planejadas no PAR (2011-2014), ela relatou que,

Somente a Secretaria fez o acompanhamento do que foi planejado, porque nesse período mesmo houve muita mudança política dentro de Campo Grande. Cai prefeito. Cai o secretário, várias vezes. Então, quem ficou aqui como técnico ficou de acompanhar. Mas houve muitas mudanças na Secretaria. Essa instabilidade política interferiu muito. Prejudicou também, porque algumas ações não foram executadas por mudança na gestão. Então, eu não concordo em fazer isso agora, espera, ou vamos retomar isso. Cada gestão tinha uma ideia diferenciada do que era para fazer. Então, de 2013 até hoje foram sete Secretários de Educação. Então, cada um vem com uma ideia, com um pensamento. Até se apropriar sobre o que existe no PAR, como é que funciona, o que pode e o que não pode, como se executa. Tudo isso é um processo (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

O que se pode perceber é que o diálogo com outros segmentos da sociedade civil, foi de certa forma interrompido devido a mudança de prefeito e da equipe técnica, ficando a responsabilidade pela implementação das ações aos técnicos da SEMED. Pode-se afirmar que a instabilidade política contribuiu para a centralização das decisões na Secretaria de Educação.

Sobre a assistência técnica recebida do governo federal, a gestora afirma que,

Quase nada foi executado. Nós não recebemos quase nada de material e nem de formação do MEC não veio ninguém. Não foi só em Campo Grande, não. Foi parado no Brasil. Nós não tivemos formação, não tivemos material do MEC (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Pelo exposto, destaca-se que a assistência técnica proposta no PAR pelo governo federal, efetivamente não ocorreu na REME de Campo Grande e, inclusive, em outras redes, colocando em questão o modelo cooperativo adotado pelo Estado brasileiro, que tem na assistência técnica bem como a financeira um quadro prescritivo das responsabilidades governamentais para o setor da educação, o que segundo Farenzena (2012, p. 12), articula-se com uma diretriz mais ampla, a “organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração”.

A despeito da dificuldade na disponibilização de assistência técnica, a REME contou com a presença e a atuação da UNDIME no Estado de Mato Grosso do Sul,

É uma parceira. Ela sempre traz palestras, orientações. Ela marcou várias reuniões com a Equipe do FNDE que veio a Campo Grande tirar dúvidas dos municípios. Realizaram atendimento *in loco*. Isso é importante. Tiveram duas ou três reuniões nesse período de quatro anos que eles convocaram o

grupo do FNDE para atender os municípios: dificuldade de acesso, senha, de ação que

não foi concluída. Tudo isso a gente conseguia conversar com os técnicos para realmente verificar. Questão de palestra. Sempre tem palestra, curso, para os municípios de um modo geral (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Verifica-se no relato apresentado acima, a ação da UNDIME no sentido de orientar as secretarias municipais de educação. Essa atuação é confirmada pela representante entrevistada que destaca a interlocução da entidade com o Ministério da Educação, para proceder assistência técnica, conforme expressa abaixo.

A UNDIME tem uma relação tanto com o gestor quanto com a equipe técnica, porque a UNDIME ela é uma instituição nacional e em cada estado tem um presidente estadual, tem uma diretoria e cada seccional ela realiza as reuniões de formação e de informação. Aquilo que é feito junto às demandas, feito junto ao Ministério da Educação e às autarquias são levadas para os municípios, para os estados, e o Estado automaticamente tem chamado tanto os Secretários Municipais de Educação, que são os dirigentes, quanto suas equipes técnicas. As equipes do PAR, do censo escolar, equipe de nutrição, de transporte escolar, as equipes de formação no caso do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Então, nós temos feito essa interlocução entre o Ministério e as Secretarias Municipais de Educação (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DA UNDIME NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 31/10/2016).

Vale ressaltar que a UNDIME se estabeleceu como um sujeito coletivo, promovendo um espaço de mediação entre os gestores municipais e o MEC, o que ampliou, mesmo que pontualmente, as discussões e negociações entre os entes federados em torno da política em questão. Aspectos que poderiam ter sido aprofundados por meio da interlocução do Comitê Estratégico do PAR com os gestores locais, instituído por lei, e que previa a participação da UNDIME e do CONSED. Destacando-se que esse Comitê possibilitaria a articulação e decisão conjunta entre os entes federados em torno de aspectos como definição, monitoramento e revisão das ações, programas e atividades no âmbito do PAR, evitando sobreposição de ações, no entanto, esse Comitê não foi constituído, conforme discutido no segundo capítulo.

Como acentua Abrucio (2005, p. 46), há limites à ação coordenadora do governo federal uma vez que "A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais", por isso a importância do estabelecimento de diálogo e de compartilhamento de decisões entre os entes federados.

O autor chama a atenção para o fato de que o diálogo entre os entes federados, poderia se dar “por meio de fóruns federativos nos quais os níveis de governo possam negociar mecanismos para dirimir conflitos e coordenar ações” (ABRUCIO, 2012, p. 19). Porém, adverte que,

Os fóruns federativos da Educação, sobretudo quando comparados aos quadros institucionais da Saúde e da Assistência Social, são frágeis. Eles não têm um papel deliberativo importante, especialmente no campo da gestão. No plano vertical, os estados não possuem um canal institucionalizado de diálogo e negociação com a União, e os municípios estão em uma posição ainda pior, porque não dispõem de canais para atuar com os governos estaduais e federal. Desse modo, uma mudança fundamental para aperfeiçoar o regime de colaboração é constituir e fortalecer os fóruns federativos (ABRUCIO, 2012, p. 19).

Importante acrescentar, segundo o autor, que permanece a dificuldade de obter coordenação entre os diversos níveis de governo, situação que aflige também a articulação entre estados e municípios no âmbito da Educação Básica, uma vez que o Brasil adotou o modelo de duplicidade de redes, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco dialogam entre si.

Quando perguntado à gestora do PAR na SEMED de Campo Grande sobre quais foram as dificuldades na implementação do PAR (2011-2014), ela relata que houve problemas tanto no nível do município quanto no nível do governo federal:

A construção dos Centros de Educação Infantil (CEINF's) era em parceria com o governo federal. Ainda está em execução, nem todos terminaram. Houve uma licitação nacional que foi a empresa “Casa Alta” que ganhou. Ela começou quatro unidades, eram nove. Ela nem terminou essas e não começou as outras. Ela rescindiu o contrato. Então, está em processo de refazer tudo, licitar com outra empresa, porque eles abandonaram[...]. Na verdade, nós tínhamos 31 obras conveniadas com o governo federal. Das 31 obras, nós entregamos sete, sete foram concluídas, entregues, funcionando, atendendo as crianças. E, algumas estão nesse processo de retomada de licitação porque a empresa abandonou, nove estão nesse processo. E, outras estão paralisadas por falta de pagamento, e outras, por problema da própria empresa que assumiu, cada uma está sendo analisada individualmente para ser retomada. Algumas, nós tivemos problemas financeiros no município, com tantas mudanças de gestão que também não conseguiram dar andamento na parte financeira, na parte do financeiro da Prefeitura. Agora, está sendo feito um plano, uma agenda positiva para retomar. Algumas já foram retomadas. Está havendo a prioridade de alguns locais e terminar essas obras. O que era com recurso próprio do município não foi executado (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Pelo exposto, analisa-se que as obras que dependiam de recursos do governo federal foram paralisadas por problemas com a empresa contratada; e o município, tendo em vista as

mudanças na gestão, não conseguiu dar continuidade a elas, o que evidencia, também, a dependência desse ente federado, mesmo reconhecendo-se o município de Campo Grande com melhor capacidade institucional.

A demanda por construção de CEINF's, também impactou nas demandas previstas no PAR (2011-2014) para o Ensino Fundamental, pois havia previsão de construção de bibliotecas, adequação de acessibilidade arquitetônica, reformas nas unidades escolares, ações previstas a serem executadas pelo município,

A pré-escola teve que sair dos CEINFs para liberar espaço físico para colocar crianças menores. Então, houve toda uma adequação. Ainda tem que fazer mais, a gente vai tentando, a gente sabe que tem que atender, que tem que ter essa prioridade, mas tem que ter qualidade nesse atendimento. Eu não posso colocar 50 crianças em uma sala, crianças pequenas a gente sabe que não é assim que funciona. Então eu tenho que ter um número adequado de professores, tenho que ter um número adequado de atendentes, visando o bem-estar daquela criança que está ali dentro. [...]. E a questão da obrigatoriedade das crianças de quatro anos na escola, nós tivemos que ocupar muitos espaços nas escolas. Algumas bibliotecas foram desativadas, salas de informática, para ter aula regular ou não foram construídas. Então ainda esse movimento de adequação de vagas para depois retornar esse planejamento de ter uma biblioteca decente nas escolas, conforme a lei pede, com todos aqueles requisitos, porque não adianta a gente ter um depósito de livros. Não é esta a proposta. Então, tudo isso vai ser retomado, agora com o PAR reformulado que começa nesse ano. Tudo isso é prioridade da Rede Municipal, mas é reformular, recomeçar (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

Apesar da situação exposta, a entrevistada declara que,

As reformas nas bibliotecas, as adequações, por conta da lei do piso que teve que aumentar o planejamento dos professores. Então nós tivemos que ter mais contratações para cobrir estes planejamentos (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

De fato, outras legislações nacionais em âmbito nacional têm exigido investimento de mais recursos na educação, por exemplo, a Lei 11.738 de 16 de julho de 2008 que prevê em seu artigo 2º, parágrafo 4: “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2008d, s.p.) e que interferiram no processo de implementação do PAR (2011-2014).

No PAR (2011-2014) havia, também, previsão de ações que dependiam de aprovação de recursos financeiros, via emendas parlamentares. Porém, segundo a entrevistada,

Não recebemos. Saiu o empenho. Nós acompanhamos no *site*. Foi empenhado o valor pelo governo federal, mas não foi disponibilizado para nós. Foi feita bastante articulação com os deputados. O Secretário ia à Brasília, perguntava, cutucava. Sempre que vai para Brasília vai com aquele

calhamaço de papel. ‘Fulano e esse aqui? Ficou dependendo do próprio FNDE liberar’. Eu penso que eles acabam perdendo um pouco do controle porque a partir do momento em que foi autorizada a emenda, que passou para o FNDE e o FNDE realizou o empenho do recurso ele deveria ser disponibilizado e isso não foi feito. Então, parou lá no FNDE. Nós até tínhamos uma emenda de ônibus, não saiu a lousa digital, não saiu. Ficou falho, não fomos só nós que tivemos dificuldade em cumprir o orçamento. O governo federal também teve (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

A respeito dos valores que ainda não foram repassados pelo FNDE aos municípios, a representante da UNDIME relata que a entidade está realizando acompanhamento dos valores sendo que a possibilidade de recebimento de tais recursos está presente no planejamento desencadeado pelo PAR (2011-2014), conforme se apresenta a seguir:

Várias vezes nós fomos a Campo Grande. A UNDIME proporcionou várias vezes encontros com técnicos do FNDE que atenderam as especificidades e particularidades de cada município. Então, dava a senha. [Diziam]: ‘ah, eu preciso tirar minhas dúvidas sobre o preenchimento do sistema, sobre a parte de infraestrutura’. ‘O que vai ser feito? O recurso não veio’. Então, nessa parte houve muitas formações. Essa parceria entre a UNDIME e o FNDE é bacana, porque realmente contribui com a formação dos municípios, dos técnicos. Mas, os dirigentes ainda vão ao FNDE para pedir liberação do que já está no PAR. De repente está lá, foi analisado, autorizado, mas não ainda não foi feito o repasse. Essa cobrança ainda há, e a UNDIME tem feito, tem levado essa demanda, porque nós temos o controle do que o FNDE deve no caso aos municípios, o que já tem autorizado e ainda não foi depositado. Tem um pouco ainda, porque nesse ano de 2016 o FNDE não liberou nenhum recurso novo. O que tem de pendência é o Programa Mais Educação que não foi efetuada a parcela dos municípios e infraestrutura que são as obras de escolas e Pró-Infância que ainda estão bastante lentas, entre outras (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DA UNDIME NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 31/10/2016).

A informação da representante da UNDIME de que há recursos a serem repassados aos municípios pelo FNDE, tendo-se como referência o ano de 2016, indica que o governo federal ainda não cumpriu o que foi pactuado no PAR (2011-2014) e mostra a descontinuidade da política educacional. Nesse sentido, a irregularidade no repasse e na ampliação dos recursos financeiros, constitui-se como um elemento que interfere na execução das ações planejadas no PAR (2011-2014), como assinala Ferreira (2014), assim como na credibilidade do Plano, no estabelecimento de uma cultura de planejamento (SENA, 2013) nos municípios e na efetivação do regime de colaboração.

A gestora do PAR quando questionada sobre o desempenho do Comitê Local do Compromisso na função de mobilização da sociedade e no acompanhamento da evolução das metas do IDEB, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), relatou que

Cada escola recebe o seu resultado por turma, por descritor. Eles conseguem fazer as reuniões pedagógicas nas escolas, orientar os professores, aquele que ficou mais defasado. Então tem toda essa preocupação, esse acompanhamento. O [Comitê] nesse último não participou, por conta dessas mudanças, ficou bem complicado manter as reuniões, a participação das pessoas, as discussões (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, 4/8/2016).

O depoimento corrobora as informações dos membros do Comitê Local do Compromisso que afirmaram não terem participado desses processos no segundo ciclo do PAR (2011-2014). Tais membros relataram que essa participação ocorreu apenas no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), atribuindo essa ocorrência às mudanças político-administrativas no âmbito do município. Entretanto, a análise e a problematização dos resultados do IDEB continuam sendo objeto de estudo nas unidades escolares.

Pelo exposto neste capítulo, analisou-se que no primeiro ciclo do PAR (2007-2010) a composição do Comitê Local do Compromisso atendeu ao disposto no Decreto 6.094/2007 que foi objeto de estudo em reuniões que antecederam a elaboração do diagnóstico do PAR nesse ciclo e que subsidiaram a ação desse Comitê. Assim, esse órgão colegiado desempenhou ações relacionadas à mobilização da sociedade, realizando, inclusive, visita às escolas com entrega de placas àquelas que obtiveram bom desempenho no IDEB, na edição 2009. Considerou-se a participação do Comitê Local do Compromisso utilizando os termos de Antonini (2012, p. 20) como um tipo de “mobilização restrita”.

No segundo ciclo do PAR (2011-2014), manteve-se a composição do Comitê Local do Compromisso presente no primeiro ciclo (2007-2010), mesmo havendo necessidade de uma nova composição, sendo que os membros desse Comitê foram convidados, juntamente com outros segmentos do poder executivo e da sociedade civil, a participar do processo de diagnóstico e elaboração do PAR (2011-2014), momento em que foi realizada pela SEMED a avaliação da implementação do primeiro ciclo do PAR, considerada positiva pela gestão local, na medida em que o município adquiriu, principalmente, recursos para construção de CEINF's e para aquisição de materiais pedagógicos para as escolas.

Entretanto, a atuação do Comitê do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014) ficou comprometida com as mudanças político-administrativas, o que fez com que as decisões ficassem centralizadas na SEMED do município de Campo Grande. Destaca-se, portanto, que esses aspectos do contexto sociopolítico do referido município interferiram na continuidade do PAR (2011-2014), ou

seja, impuseram limites a sua implementação/execução, demonstrando-se a complexidade de um Plano que intenta articular a ação dos entes federados.

Soma-se ao exposto que tais mudanças aliadas às relações patrimonialistas fizeram com que a participação ganhasse contornos de participação formal, ou seja, a que se relaciona às orientações legais, regras/regulamentações, que preveem a participação dos sujeitos, mais do que de participação no sentido de tomar parte, uma participação ativa. Esses fatores mostram que a democracia representativa não tem contribuído com a participação dos diferentes segmentos representativos nas decisões educacionais mais importantes.

Analizando-se que os elementos aqui apresentados dificultaram o fortalecimento de espaços de participação no âmbito do município. Assim, o Comitê Local do Compromisso, compreendido como possível espaço de participação social, no âmbito do PAR (2011-2014), tendo em vista a pluralidade de sujeitos em sua composição, encontrou dificuldades para impulsionar a gestão democrática da educação haja vista as relações sociais constituídas no âmbito do município de Campo Grande.

No próximo capítulo, tem-se como objetivo examinar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014), bem como apresentar as ações, subações e estratégias de implementação definidas pelo município de Corumbá-MS para esse órgão colegiado.

CAPÍTULO 4

IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2011-2014) NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CORUMBÁ-MS: A ATUAÇÃO DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO

Este capítulo tem como objetivo analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) (2011-2014) na Rede Municipal de Ensino de Corumbá, Estado de Mato Grosso do Sul (MS). Com base nesse objetivo, buscou-se apresentar os dados sobre os atos normativos que instituíram o Comitê Local do Compromisso, sua composição, as ações planejadas pela Rede Municipal para subsidiar as ações desse órgão colegiado bem como os dados das entrevistas realizadas com dois membros desse Comitê, um representante dos professores e um representante dos diretores, a gestora do PAR na Secretaria Municipal de Educação e um representante do Conselho Municipal de Educação (CME) de Corumbá.

Os eixos de análise estão constituídos da seguinte forma: diagnóstico e elaboração do PAR (2011-2014); acompanhamento das ações desencadeadas pelo PAR (2011-2014); e mobilização da sociedade e acompanhamento do IDEB, a partir dos quais se buscou conhecer a realidade local no processo de implementação de uma política educacional que envolve o estabelecimento de práticas democráticas que poderiam ser materializadas por meio do PAR, com a contribuição do Comitê Local do Compromisso e, portanto, envolve decisões tomadas pelos implementadores (SCAFF; NUNES, 2013), tendo em vista “[...] o contexto econômico, político e institucional em que operam”, utilizando as palavras de Arretche (2001, p. 44).

A seguir, apresentam-se os dados históricos, geográficos populacionais, econômicos do município de Corumbá e educacionais da Rede Municipal de Ensino, tais como: número de estabelecimentos de ensino, de matrículas, de professores, desempenho dos alunos na Prova Brasil, Taxas de Aprovação, Reprovação, Abandono Escolar e de Distorção Idade-série

e metas projetadas e médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de modo a apresentar sua caracterização.

4.1 Caracterização do município de Corumbá-MS

O município de Corumbá localiza-se no Estado do Mato Grosso do Sul, fronteira oeste do Brasil, à margem direita do rio Paraguai. Foi fundado em 1778 para impedir o avanço dos espanhóis pela fronteira brasileira que estavam em busca de ouro. A primeira denominação do município, ainda como vilarejo, foi a de “Arraial de Nossa Senhora da Conceição de Albuquerque”, depois “Freguesia de Santa Cruz de Corumbá”, sendo elevada à categoria de distrito em 1838 e, em 1850⁸¹, à categoria de município. O nome Corumbá tem origem na língua indígena tupi-guarani, “Curupah”, e significa lugar distante⁸² (CORUMBÁ, 2015a).

É o maior município do estado em extensão, tendo 64.692.720 km² como área territorial (IBGE, 2014b). É, também, a maior cidade pantaneira, tendo em vista que o Pantanal ocupa 60% de seu território. Observando-se essa característica, Corumbá passou a ser chamada de “Capital do Pantanal”. É formado por seis distritos: Albuquerque, Amolar, Coimbra, Nhecolândia, Paiaguás e Porto Esperança. Corumbá fica a aproximadamente 425 km de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul (CORUMBÁ, 2015a).

O município de Corumbá limita-se ao sul com o município de Porto Murtinho e o Paraguai; a leste com os municípios de Miranda, Aquidauana, Sonora, Coxim e Rio Verde de Mato Grosso; a oeste com a Bolívia; e ao norte com o Estado de Mato Grosso.

A população do município de Corumbá representava, em 2016, 4,0 % da população do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme se observa na Tabela 17, apresentada a seguir:

Tabela 17: Corumbá-MS: evolução do quantitativo populacional (2000-2016)

Ano	População residente no Estado de MS	População residente em Corumbá	%
2000	2.078.001	95.701	4,6
2010	2.449.024	103.703	4,2
2015	2.651.235	108.656	4,0
2016	2.682.386	109.294	4,0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2000, 2010) e IBGE. Estimativa Populacional (2015, 2016). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

⁸¹ Segundo Silva (2000, p. 43), a Lei Provincial de criação do município foi a de n. 12, de 05 de julho de 1850, tendo como base o “documento elaborado pela SEPLAN/MS (Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral) e SUPAM (Superintendência de Cooperação Técnica)” datado do ano de 1984.

⁸² Disponível em: <www.pmcorumba.com.br/site/corumba/2/>. Acesso em: 16 out. 2016.

Registra-se, a partir dos dados, que o crescimento da população do município de Corumbá acompanha o crescimento do Estado de MS, com pouca variação no crescimento da população no período analisado.

Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), baseado em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2014, a economia do município está baseada nas seguintes atividades: “serviços (38,81%); comércio (33,64%); agropecuária, extração vegetal, caça e pesca (19,22%); indústria de transformação (5,53%); construção civil (2,80%); e extração mineral (0,07%)” (SEBRAE, 2015, p. 16).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Corumbá é de 0,700, ainda que compreendido como alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ou seja, entre os que estão entre 0,700 e 0,799, apresenta-se menor do que a média desse índice no Estado de Mato Grosso do Sul que é de 0,729 e na capital do estado que é de 0,784. Destaca-se que a dimensão que mais contribuiu para o IDHM em 2010 foi a dimensão Longevidade, 0,834, seguida da dimensão Renda, 0,701, e por último da dimensão Educação, 0,586. Observando-se, no período de 2000 a 2010, a dimensão que teve maior crescimento foi a Educação, de 0,398 subiu para 0,586, seguida das dimensões Longevidade e Renda⁸³.

Corumbá possui nove instituições de Ensino Superior credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC)⁸⁴, entre Centros Universitários, Faculdades, Institutos e Universidades. Entre elas destacam-se as instituições públicas: a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS). Entre as privadas, destacam-se: a Universidade Estácio de Sá, a Universidade Anhanguera/Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp), Universidade Paulista, Universidade Pitágoras/Universidade Norte do Paraná (Unopar) e a Faculdade Salesiana de Santa Teresa (FSST).

Conforme dados disponíveis no *site* do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Mato Grosso do Sul (TRE), o eleitorado de Corumbá é de 70.705, o que correspondia, em 2017, a 3,755% do eleitorado do Estado de Mato Grosso do Sul (TRE, 2017)⁸⁵. Foram eleitos, em 2016, 15 vereadores e à frente da prefeitura municipal foi eleito o candidato Ruiter Cunha

⁸³ Informações disponíveis em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/corumba_ms>. Acesso em: 5 fev. 2017.

⁸⁴ Informações disponíveis do *site* do MEC. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

⁸⁵ Informações no *site* do TRE com base no levantamento: 30/04/2017. Estatísticas do eleitorado: distribuição do eleitorado do estado por município. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatisticas-do-eleitorado>>. Acesso em: 15 maio 2017.

de Oliveira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que por dois mandatos consecutivos (2005-2008/2009-2012) governou o município sob a legenda do Partido dos Trabalhadores (PT). O candidato foi eleito com 23.566, o que correspondeu a 46,41% dos votos válidos (TRE, 2016)⁸⁶. Não foi reeleito, portanto, o prefeito anterior Paulo Roberto Duarte, que deu continuidade à gestão do PT (2013-2016) e concorreu no mesmo pleito.

À frente do poder executivo do município de Corumbá, no período de 1997 a 2016, foram eleitos prefeitos sob a sigla do PT por três mandatos consecutivos (2005 a 2016), conforme quadro a seguir:

Quadro 16: Prefeitos do município de Corumbá-MS (1997-2016)

Prefeito	Início do mandato	Término do mandato	Partido	Forma de provimento do cargo
Eder Moreira Brambilla	1º de janeiro de 1997	31 de dezembro de 2004	Partido Progressista Brasileiro (PPB)/ Partido Democrático Trabalhista (PDT)/ Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)/ Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Eleito e reeleito por meio do sufrágio universal
Ruiter Cunha de Oliveira	1º de janeiro de 2005	31 de dezembro de 2012	Partido dos Trabalhadores (PT)	Eleito e reeleito por meio do sufrágio universal
Paulo Roberto Duarte	1º de janeiro de 2013	31 de dezembro de 2016	Partido dos Trabalhadores (PT)	Eleito por meio do sufrágio universal

Fonte: TRE (2004, 2008, 2012). Eleições anteriores: municipal. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/resultado-das-eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

Destaca-se que o PAR (2011-2014) foi elaborado em 2011, no segundo mandato de Ruiter Cunha de Oliveira (2009-2012), e a implementação das ações planejadas tiveram continuidade na gestão de Paulo Roberto Duarte (2013-2016), sendo que ambos governaram sob a sigla do PT e, portanto, não houve mudança político-partidária no poder executivo municipal.

O município de Corumbá é denominado como “Cidade-gêmea”. Nesse sentido, é preciso esclarecer de que forma o Ministério da Integração Nacional (MI) define este conceito e isto se dá por meio da Portaria n. 123, de 21 de março de 2014, que “Estabelece o conceito

⁸⁶ Informações no site do TRE. Divulgação Resultados Eleições 2016. Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html> Acesso em: 26 nov. 2016.

de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadrem nessa condição” (BRASIL, 2014d, s.p.).

Conforme artigo 1º dessa Portaria,

Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conturbação ou semi-conturbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestação ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2014d, s.p.).

No Estado de Mato Grosso do Sul são considerados cidades-gêmeas os municípios de Bela Vista, Corumbá, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã e Porto Murtinho, conforme a referida Portaria (BRASIL, 2014d).

As cidades fronteiriças com Corumbá, do lado boliviano, são Arroyo Concepción, Quijarro e Puerto Suárez, cuja população também utiliza o serviço público brasileiro, entre eles, os serviços de saúde e educacional. Assim, quando são realizadas, por exemplo, operações de vacinações e atendimentos médico-odontológicos da Prefeitura Municipal de Corumbá, a população fronteiriça recebe esses benefícios com a ajuda e a colaboração da Marinha do Brasil (CORUMBÁ, 2014).

Tal especificidade, segundo consta no *site* da Prefeitura Municipal de Corumbá, é considerada como positiva, pois

Para nós é muito importante o governo federal, por meio do Ministério da Integração Nacional, ofertar esse tratamento diferenciado às cidades tidas como gêmeas. Aqui em Corumbá há mais de 700 alunos bolivianos que atravessam a fronteira diariamente para estudar na nossa rede municipal de ensino, sem falar do atendimento na rede de saúde, que também absorve uma grande demanda estrangeira, do turismo, do comércio etc. Tecnicamente e politicamente estamos preparados para atender a portaria (CORUMBÁ, 2014).

Entretanto, destaca-se que há tensões na relação entre bolivianos e brasileiros⁸⁷, sendo estas não só caracterizadas pelo aumento dos gastos arcados pela Prefeitura Municipal e pelo Estado de Mato Grosso do Sul que envolve a vinda dos bolivianos para o Brasil, mas

⁸⁷ Segundo jornal com circulação no Estado de MS, a Prefeitura de Corumbá, segundo informação do Prefeito Paulo Duarte (2013-2016), “[...] gasta R\$ 1,4 milhão por ano com a oferta do ensino para 659 bolivianos em idade escolar. O valor é arcado pelo município. Cada estudante custa R\$ 2.243 por ano e o recurso vem por meio do FUNDEB. [...] alunos extras equivalem a quase 20 salas de aula”. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/para-dar-escola-a-659-bolivianos-corumba-gasta-rs-1-4-milhao-por-ano>>. Acesso em: 20 maio 2017.

também culturais (COSTA, 2015)⁸⁸. Segundo dados do Plano Municipal de Educação de Corumbá (PME) (2015-2025), “[...] no ano de 2014, as escolas municipais de Corumbá atenderam 659 alunos bolivianos que residem em área de fronteira seca com a Bolívia” (CORUMBÁ, 2015b, p. 37).

A característica de Corumbá ser uma região de fronteira fez com que o município, por meio da UFMS, Campus do Pantanal, participasse do Programa Escolas Interculturais de Fronteiras (PEIF), criado pelo MEC em 2012, e que em Corumbá teve suas atividades desenvolvidas na faixa de fronteira de Corumbá/Puerto Quijarro. O programa objetivava contribuir para a formação e qualificação complementar de professores da Educação Básica que participaram do programa e

[...] contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações que visem à integração regional por meio da educação intercultural das escolas públicas de fronteira, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos (BRASIL, 2012b, s.p.).

O programa situou-se no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁸⁹ e teve suas atividades encerradas no ano de 2014. O município ainda é considerado como polo para a implantação de programas do governo federal, servindo de articulador e multiplicador das ações do MEC na região, conforme constataram as pesquisas de Kassar e Rebelo (2014) e Paccini (2014).

O município de Corumbá possui Sistema Municipal de Ensino que foi criado em 1998 pela Lei Municipal n. 1.523, de 6 de janeiro, no exercício do primeiro mandato do prefeito Eder Moreira Brambilla (1997-2000), e tem com o objetivo desenvolver a gestão democrática do ensino público do município por meio da “[...] participação da sociedade, através das organizações representativas, na formulação de políticas e programas, bem como no acompanhamento e na fiscalização de sua execução” (CORUMBÁ, 1997, s.p.). Esse sistema é constituído pelos seguintes órgãos e entidades:

⁸⁸ Vários aspectos que envolvem a interação na região de fronteira são objeto de estudo do Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF) da UFMS, Campus do Pantanal, Mestrado Profissional. Segundo *site* da UFMS, o MEF iniciou suas atividades em 2008 e tem como objetivos: “[...] desenvolver estudos e pesquisas que produzam elementos para aplicação e transferências de saberes transformadores no ambiente profissional referentes às instituições peculiares à fronteira e ao desenvolvimento econômico, social, cultural, histórico e ambiental da região fronteiriça; e produzir banco de dados relativo a aspectos fronteiriços, que subsidie a elaboração de projetos, ações e políticas transformadores dessa região”. Disponível em: <<http://ppgefcpa.ufms.br/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

⁸⁹No âmbito do MERCOSUL, busca-se, entre outros objetivos, a integração educacional entre os países membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), de modo que os Ministros desses países se reúnem periodicamente para traçar novas estratégias educacionais (RIBEIRO, 2011).

I – Órgão Central:

- a) Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

II – Órgãos Colegiados:

- a) Conselho Municipal de Educação;

- b) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

III – Rede Municipal de Ensino:

- a) Unidades de Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público.

IV – Rede Particular de Ensino:

- a) Especificamente Entidade de Educação Infantil criada e mantida pela iniciativa privada, artigo 18, inciso II da LDB (CORUMBÁ, 1997, s.p.).

Segundo publicação do MEC, o CME foi criado em 1987, mas após a sua criação, por dificuldades políticas na nomeação de conselheiros, o Conselho ficou desativado até 1997, quando retomou suas atividades (BRASIL, 2002). Atualmente, o CME encontra-se em funcionamento e tem como funções e finalidade:

Art 1º - O Conselho Municipal de Educação de Corumbá, Estado de Mato Grosso do Sul, a que se refere o artigo 177 da Lei Orgânica do município e a Lei Municipal nº 969/87 de 26/01/87 alterada pela Lei nº 1530/97, de 23/01/98, e pela L.D.B. 9394/96, integrante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, órgão Colegiado de funções consultivas, deliberativa e normativa, tem por finalidade promover a política municipal, em consonância com as legislações Federal, Estadual e Municipal (CORUMBÁ, 1998, s.p.).

O Plano Municipal de Educação de Corumbá (PME), para o período de 2015 a 2025, foi aprovado por meio da Lei n. 5.565, de 23 de junho de 2015, estando, portanto, dentro do prazo previsto pela lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) em seu artigo 8º, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014a, s.p.).

A Tabela 18, apresentada a seguir, mostra o quantitativo de Centros de Educação Infantil (CEINF's) e de Escolas que atendem a Educação Básica, por Rede de Ensino, situados no município de Corumbá.

Tabela 18: Número de Centros de Educação Infantil e de Escolas da Educação Básica por Rede de Ensino no município de Corumbá-MS (2015)

Redes de Ensino	Centro de Educação Infantil	Escolas	Total
Rede Federal	-	1	1
Rede Estadual	-	11*	11
Rede Municipal	12	23**	35
Rede Privada	10	11	21
Geral	22	46	68

* Desse quantitativo, uma unidade escolar localiza-se na área rural.

** Desse quantitativo, seis unidades escolares localizam-se na área rural.

Fonte: Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (SED). Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/?page_id=1014>. Acesso em: 26 nov. 2016. Plano Municipal de Educação de Corumbá (2015-2025) (CORUMBÁ, 2015b, p. 29 e p. 36).

Conforme dados presentes na Tabela 18, observa-se que a maior quantidade de unidades escolares se encontra sob a gestão da Rede Municipal de Ensino, o que correspondia, no ano de 2015, a 51% do número de escolas existentes no município de Corumbá. No mesmo ano, o número de escolas da Rede Estadual correspondia a 17%, esse número na Rede Federal⁹⁰ correspondia a 1% e, na Rede Privada, correspondia a 31% do total de escolas situadas no município.

É preciso mencionar que 17% das escolas da Rede Municipal de Ensino e que atendem ao Ensino Fundamental estão localizadas na área rural. Segundo Pinto (2012), essa é outra característica da oferta das redes municipais, pois, cabe hoje, praticamente, aos municípios a exclusividade da educação no campo e que implica a necessidade de atendimento às especificidades como transporte, entre outras, que demandam a destinação de mais recursos.

Observa-se, inclusive, que o poder público atende a Educação Infantil nos CEINF's prioritariamente mantidas pela Rede Municipal de Ensino, dividindo com a Rede Privada a oferta de vagas nessa etapa da Educação Básica.

Apresentam-se, a seguir, na Tabela 19, os dados das matrículas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos (EJA) no município de Corumbá por dependência administrativa pública.

Cabe reiterar que a apresentação dos dados educacionais leva em consideração o período de 2010 a 2015, sendo um ano antes (2010) do segundo ciclo do PAR 2011-2014 e um ano após (2015) o período do PAR. E, destaca-se que a utilização de dados de outras redes de ensino serve como parâmetro de comparação.

⁹⁰ A Rede Federal, por meio do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS), participa na oferta da qualificação profissional (formação inicial e continuada), de cursos técnicos integrados de Nível Médio, Graduação e Pós-Graduação.

Tabela 19: Matrículas Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA nas Redes de Ensino: Estadual, Municipal e Federal do município de Corumbá-MS (2010-2015)

Anos	Rede Estadual		Rede Municipal		Total	
	Ensino Fundamental	EJA	Educação* Infantil	Ensino Fundamental		
2010	7.267	287	2.840	11.211	1.584	23.189
2011	6.680	295	2.793	11.048	1.974	22.790
2012	6.423	147	2.546	10.597	1.720	21.433
2013	5.627	61	2.788	10.691	1.895	21.062
2014	5.268	79	3.143	10.358	1.514	20.362
2015	5.274	47	3.240	9.910	1.056	19.527

* O quantitativo apresentado é realizado com base na soma do número de alunos matriculados em creches com o número de alunos matriculados na pré-escola.

Fonte: MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

A porcentagem das matrículas encontrava-se distribuída, no ano de 2015, da seguinte forma: 72,7% pertenciam à Rede Municipal e 27,3% pertenciam à Rede Estadual. Acrescenta-se que não houve registro de matrícula no Ensino Fundamental para a Rede Federal e matrícula em escolas ou CEINF's para a Rede Estadual de Ensino. Há, portanto, a predominância da oferta do Ensino Fundamental ser realizada pelo município, sendo que a Educação Infantil é ofertada exclusivamente pela Rede Municipal, conforme já exposto.

Registra-se que há redução no número de matrículas no Ensino Fundamental e na EJA tanto da Rede Estadual quanto da Rede Municipal de Ensino no município de Corumbá, se tomado como referência somente os anos de 2010 e 2015, ainda que se constate variação entre esses anos. Situação que pode estar relacionada, no caso do Ensino Fundamental, à redução da população na faixa etária dos 6 aos 14 anos, conforme apresentado no capítulo anterior, com base nos dados do “Relatório Educação para Todos no Brasil” (BRASIL, 2014e).

Observa-se o aumento no número de matrículas da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Corumbá, nos anos de 2013 a 2015, que possivelmente ocorreu em virtude da construção de três CEINF's, sendo que eles foram construídos no âmbito do PAR (2007-2010 /2011-2014) por meio da assistência técnica e financeira do governo federal, mais especificamente com base nas ações definidas na Dimensão 4 - “Infraestrutura física e recursos pedagógicos”, um CEINF no primeiro ciclo e dois CEINF's no segundo ciclo do PAR. Entretanto, essa etapa da Educação Básica ainda apresenta demanda, conforme informações da Gestora do PAR no município de Corumbá que declarou ser “de grande

importância a construção desses 3 centros [...] mas precisava pelo menos de mais 500 vagas para as crianças em creches" (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

No PME de Corumbá (2015-2025) consta que,

Até o ano de 2012, na rede municipal, Corumbá contava com 10 Centros de Educação Infantil e, no momento, somam-se mais dois Centros de Educação Infantil: Professora Hélia da Costa Reis, inaugurado em 2013, e o Professora Eunice Ajala Rocha, inaugurado em 2014, que atendem, atualmente, crianças de 0 a 5 anos (CORUMBÁ, 2015b, p. 29).

Entretanto, é preciso enfatizar a necessidade na oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos de idade, pois "o percentual de crianças que frequentam a educação infantil (creche) em Corumbá (rede pública e privada) é de 17,2%, [...] abaixo da média nacional (23,2%)", observando que a Meta 1do PNE (2014-2024) é a de alcançar o percentual de 50% na oferta de vagas até 2024. Destaca-se, também, que a matrícula de crianças de 4 e 5 anos de idade, em Corumbá, é de 75,9%, "próximo à média nacional 78,2%", sendo necessário aumentar o número de vagas de modo a alcançar a Meta 1 do PNE (2014-2024) que é de 100% para o ano 2016 (CORUMBÁ, 2015b, p. 27).

Registra-se, assim, uma situação problemática apresentada em publicação recente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE), a previsão para 2016 era a de que o município de Corumbá precisaria criar 682 vagas para as crianças de 4 a 5 anos, sendo em um total de 34 salas de aula, se fossem considerados 20 alunos por sala. Corumbá ocupa o terceiro lugar dentre os municípios que precisariam ampliar o número de oferta, antecedido por Dourados, 2º lugar, e Campo Grande, 1º lugar (MATO GROSSO DO SUL, 2015). E, portanto, não teria como atingir a Meta 1 do PNE (2014-2024) prevista para o ano de 2016, mesmo com a assistência técnica e financeira do governo federal disponibilizada no período correspondente aos dois ciclos do PAR (2007-2010/2011-2014).

Convém reconhecer a importância do PAR, quanto aos Indicadores definidos pelo MEC na Dimensão 4 - "Infraestrutura física e recursos pedagógicos" para garantir a democratização do acesso de crianças na faixa etária do 0 aos 5 anos, sendo essa a Dimensão que promove de "forma mais efetiva o regime de colaboração", segundo Mafassoli e Marchand (2011, p. 144). Assim, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), somado a outros que apoiam a Educação Infantil, houve um volume expressivo de recursos do governo federal para a Rede Municipal de

Ensino de Corumbá para essa etapa da Educação Básica, como pode ser visto no Anexo IX deste trabalho.

Para atender aos alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino de Corumbá contava, em 2015, com 1.248 professores, todos eles apresentavam formação em nível superior, conforme se observa na Tabela 20, apresentada a seguir:

Tabela 20: Quantitativo de Professores(as) da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS e respectiva formação (2015)

Formação	Número de Professores(as)
Graduação	1.248
Especialização (<i>Lato Sensu</i>)	450
Mestrado (<i>Strictu Sensu</i>)	40
Doutorado	4
Total	1.248

Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 26 nov. 2016.

Como se verifica no ano de 2015, dos 1.248 professores, 60,4% tinha apenas graduação (754), 36,1% tinham Especialização (*Lato Sensu*), 3,2% tinham Mestrado e com doutorado essa porcentagem era de 0,3% dos professores. O número de professores com Pós-Graduação (*Strictu Sensu*) apesar de se apresentar em pequena quantidade, tende a aumentar, pois segundo consta no PME de Corumbá (2015-2025),

Existe a perspectiva de aumento do quadro de professores que atuam na educação infantil e ensino fundamental com Pós-Graduação *Strictu Senso*, visto que, desde 2007 é permitido, na rede municipal de ensino de Corumbá, o afastamento temporário dos docentes efetivos, aprovados em programas de mestrado ou doutorado, reconhecidos pela CAPES, sem prejuízo de remuneração. A solicitação de afastamento deve observar os critérios estabelecidos na Lei Municipal n. 1933/2006 e Resolução/SEED n. 025/2007 (CORUMBÁ, 2015b, p. 101).

No PME de Corumbá (2015-2025), consta a informação de que em 2013 havia, entre os professores que possuíam graduação, o quantitativo de 5,9% que não tinham licenciatura. A Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de reverter esta situação veio, por meio “[...] do oferecimento de cursos semipresenciais e até mesmo de férias [desde o final] da década de 1990, [quando] o município de Corumbá aderiu a esse tipo de articulação, subsidiando a formação de professores das áreas urbana e rural”, e dessa forma, atender à demanda, reafirmando-se que “Na rede municipal de ensino de Corumbá, já não é possível a atuação de professores sem licenciatura” (CORUMBÁ, 2015b, p. 109).

A seguir, são apresentadas metas projetadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e as médias do IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá, conforme pode ser observado na Tabela 21:

Tabela 21: Meta Projetada e IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS (2007-2015)

IDEB	Meta para 2007	IDEB 2007	Meta para 2009	IDEB 2009	Meta para 2011	IDEB 2011	Meta para 2013	IDEB 2013	Meta para 2015	IDEB 2015
Média Nacional	3.9	4.2	4.2	4.6	4.6	5.0	4.9	5.2	5.2	5.5
Média da Rede Estadual	3.3	4.0	3.6	4.4	4.0	4.9	4.3	5.1	4.6	5.4
Média da Rede Municipal	3.1	3.4	3.5	3.7	3.9	3.9	4.2	4.0	4.5	4.8

Fonte: MEC/INEP. IDEB. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Conforme pode ser observado, nos anos de 2007, 2009 e 2015, as médias do IDEB nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá foram superiores às metas projetadas para os respectivos anos, sendo que apenas em 2011 essa média foi igual à meta projetada pelo Inep (3.9) e, em 2013, não alcançou a meta projetada (4,2).

Registra-se, inclusive, que em todas as edições do IDEB a Rede Municipal de Ensino de Corumbá apresentou resultados inferiores aos da média da Rede Estadual e aos da média nacional. Entretanto, observa-se que mesmo não alcançando a meta projetada para o ano de 2013, há um crescente aumento do IDEB no período destacado. Nesse sentido, afirma-se que desde a implantação do Plano de Metas/PAR, em 2007, o município comprometeu-se, a partir da assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso a elevar esse índice; reconhecendo-se, portanto, a regulação exercida pelo governo federal via PAR.

A evolução da média do IDEB das escolas, em pesquisa realizada em municípios sul-mato-grossenses no âmbito do PAR, é destacada por Feitosa e Valadão (2015, p. 212), por meio da qual se percebeu “que o PAR fez a diferença com relação à melhoria do resultado do IDEB, ou seja, as escolas não caíram com relação ao resultado anterior do índice. Ao contrário, a maioria das escolas deu um passo à frente em função do PAR”. Entretanto, é

necessário conhecer as práticas indutoras adotadas em nível local para a melhoria da qualidade da educação que tem no IDEB sua principal referência.

Destaca-se, nessa direção, que no documento “Instrumento de Campo”, PAR (2007-2010), há entre outras questões pontuais que os municípios deveriam responder no diagnóstico de suas redes, os seguintes questionamentos: “3. A secretaria analisou os resultados da Prova Brasil das escolas sob sua responsabilidade? Qual a opinião? Reflete a realidade? Há outro processo de avaliação?” (BRASIL, 2008a, p. 13). A última pergunta poderia levar os municípios a interpretarem que haveria a necessidade de criação de uma forma de avaliação própria em âmbito local, o que pode ter ocorrido no município de Corumbá.

Nesse sentido, o desempenho do município por meio da média do IDEB, e, na Prova Brasil, passou a ser objeto de preocupação da Secretaria Municipal de Educação do município de Corumbá que implementou um trabalho denominado “ação educativa” por meio do qual a SEMED procura avaliar o aprendizado realizado ao longo da trajetória escolar do aluno. Esse trabalho, segundo a gestora do PAR, não ocorre apenas em ano de aplicação da Prova Brasil, mas leva em consideração a metodologia dessa avaliação de larga escala. A gestora acrescenta que não se trata de uma questão de “*ranking*” pois “ela [a Secretaria] faz isso todo ano [...] e nos 4º e 8º que serão avaliados no IDEB, são fechamentos de um ciclo, o que foi trabalhado no 6º, 7º e 8º vai desembocar lá no 9º ano e então nós fazemos um acompanhamento de todas as séries” (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

No que se refere à ação educativa, houve a criação, em 2009, de um sistema de avaliação próprio da Rede Municipal de Ensino, Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF), criado, portanto, no primeiro ciclo do PAR (2007-2010). Nesse contexto, a gestora destacou que houve, em um primeiro momento, em 2009 e 2010, a contratação de uma Fundação que cuidaria desse processo, mas nos anos seguintes a Secretaria Municipal de Educação assumiu a responsabilidade pelo sistema de avaliação de sua Rede.

Ao ser questionada sobre a importância do IDEB para a Rede Municipal de Ensino de Corumbá, a gestora do PAR no município respondeu que:

Nós trabalhamos o IDEB nas formações por área. [...] nós fazemos reunião com o diretor, coordenador para tratar com a escola e depois individualmente [...]. Na verdade, nós não tínhamos [um sistema de avaliação próprio], em 2009 houve prova semelhante [à Prova Brasil], nós

chamamos de Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF)⁹¹ que foi uma empresa de Campo Grande que fez essa prova veio com os alunos da Universidade. A partir de 2011 nós assumimos esse trabalho. Juntamos forças, pegamos as informações com os professores e aí assumimos essa função. Para todas as séries e trabalhamos todos os dados (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

A criação do SAEF ocorreu no primeiro ciclo do PAR (2007-2010) e sua metodologia assemelha-se à da Prova Brasil por meio do qual se procura avaliar os alunos e também prepará-los segundo essa metodologia e, em certa medida, elevar a média do IDEB da REME, possibilitando-se inferir que o PAR induziu a criação desse instrumento na REME de Corumbá.

Segundo o Secretário de Educação à época, Hélio Lima, no segundo mandato do prefeito Ruiter Cunha de Oliveira (2009-2012), o SAEF

[...] se configura como um subsídio aos gestores da educação pública do município nas decisões, estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. É um instrumento que faz parte dos Indicadores da Qualidade na Educação, sistema que tem como objetivo avaliar o rendimento escolar dos educandos da REME (CORUMBÁ, 2009b, s.p.).

O trecho da entrevista, retirado de um jornal local, indica que o controle dos resultados da educação vem sendo assumido e defendido pela gestão local, reproduzindo os sistemas de avaliação em larga escala elaborados pelo governo federal desde 1990. Nesse sentido, segundo Oliveira e Feldfeber (2015), ao tratar das políticas educacionais do governo Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), observa-se “[...] que certos elementos centrais das políticas educacionais, que determinam sua estrutura e seu funcionamento, continuaram praticamente inalterados, enquanto outros foram aperfeiçoados ainda mais, como no caso do sistema de avaliação da educação básica e superior”. Para as autoras, apesar da expansão do direito à educação promovido por esse governo por meio da ampliação da obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos e do acesso à educação superior, eles foram fomentados pela busca da eficácia escolar e do mérito acadêmico.

Na sequência, são apresentadas as duas dimensões que compõem o IDEB, ou seja, Prova Brasil e Taxa de Aprovação, de forma que se possa analisar a influência dessas dimensões nesse Índice. A primeira delas é a Prova Brasil, apresentada na Tabela 22, a seguir.

⁹¹Para realizar esse trabalho, foi contratada a Fundação de Apoio a Pesquisa, ao Ensino e a Cultura de Mato Grosso do Sul (FAPEMS), para prestação de serviços de confecção, embalagem, apuração, divulgação e aplicação de avaliações e testes, no valor de R\$ 79.985,00 (setenta e nove mil, novecentos e oitenta e cinco reais), em atendimento a realização plena do Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF) Municipal em 2009 (CORUMBÁ, 2009a, s.p.).

Os dados apresentados referem-se ao desempenho dos alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no período de 2007 a 2015 da Rede Municipal de Ensino de Corumbá.

Tabela 22: Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)

Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2007	176,69	161,87
2009	174,99	187,63
2011	176,52	190,53
2013	173,53	186,50
2015	194,68	200,45

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

Nota-se que em 2013, o rendimento dos alunos nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática teve uma redução, o que, em certa medida, justifica o não alcance da meta projetada para o IDEB desse ano. Se comparados somente os anos de 2007 e 2015, observa-se a elevação dos resultados nas referidas disciplinas, ainda que se registre variação nos demais anos de aplicação da Prova Brasil no período analisado.

Os resultados da Prova Brasil devem ser observados em conjunto com os dados da Taxa de Aprovação. Assim, na Tabela 23, a seguir, são apresentados os dados sobre o rendimento dos alunos no Ensino Fundamental, Anos Iniciais, da Rede Municipal de Ensino de Corumbá.

Tabela 23: Taxa de Rendimento Escolar da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)

Ano	Ensino Fundamental - 1º ao 5º ano		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
2007	79,2	17,1	3,7
2009	78,3	18,6	3,1
2011	80,4	17,6	2
2013	85	13	2
2015	91	7,5	1,5

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Registra-se que a Taxa de Reprovação sofreu uma redução, principalmente, na vigência do segundo ciclo do PAR (2011-2014); e, a Taxa de Abandono Escolar manteve-se estabilizada. A Taxa de Aprovação sofreu um aumento, 2009 a 2015, fator que impactou na elevação do IDEB no ano de 2015, em conjunto com o melhor aproveitamento dos alunos na Prova Brasil no referido ano, se comparadas as Tabelas 22 e 23.

A reprovação incide sobre o abandono escolar e, principalmente, sobre a Taxa de Distorção Idade-série. Na sequência, seguem os dados da Tabela 24, sobre a Taxa de Distorção Idade-série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá:

Tabela 24: Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS (2010-2015): Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano)

Ensino Fundamental 1º ao 5º ano					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
22,5	22,7	22,6	23	21,2	18,3

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

Destaca-se que a Taxa de Distorção Idade-série, se comparados somente os anos de 2010 e 2015, diminuiu suas porcentagens, ainda que se registre variação no recorte analisado. No ano de 2015, 18,3% indicava que dos 6.276 alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino de Corumbá, 1.148 encontravam com idade superior ao esperado para o ano cursado, conforme dados de matrícula inicial do Educacenso (BRASIL, 2015)⁹².

No que se refere à apresentação da média padronizada na Prova Brasil e a Taxa de Aprovação dos alunos matriculados nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá, para os períodos em que houve aplicação dessa avaliação, segue o resultado do cálculo utilizado para a elaboração do IDEB, na Tabela 25.

Tabela 25: Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º ao 5º ano) (2007-2015)

Ano	Média Padronizada na Prova Brasil	Taxa de Aprovação	IDEb
2007	4,28	79,2	3,4
2009	4,73	78,3	3,7
2011	4,81	80,4	3,9
2013	4,68	85,0	4,0
2015	5,33	91,0	4,8

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

Em 2009, registrou-se a diminuição na Taxa de Aprovação, mas com o aumento na média padronizada na Prova Brasil, em consequência, houve a elevação do IDEB. E, em 2013, a diminuição da média padronizada na Prova Brasil foi compensada pela elevação da

⁹²Informações disponíveis no site do MEC. MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Taxa de Aprovação, entretanto, conforme apesentado, nesse ano não foi atingida a meta prevista para o IDEB.

Na Tabela 26, a seguir, constam as metas projetadas e as médias do IDEB para os Anos Finais do Ensino Fundamental em âmbito nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Corumbá no período de 2007 a 2015.

Tabela 26: Meta Projetada e IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano): comparativo das médias nacional, da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS (2007-2015)

IDEB	Meta para 2007	IDEB 2007	Meta para 2009	IDEB 2009	Meta para 2011	IDEB 2011	Meta para 2013	IDEB 2013	Meta para 2015	IDEB 2015
Média Nacional	3.5	3.8	3.7	4.0	3.9	4.1	4.4	4.2	4.7	4.5
Média da Rede Estadual	3.2	3.7	3.3	3.9	3.6	3.8	4.0	3.9	4.4	4.3
Média da Rede Municipal	2.8	3.0	3.0	3.3	3.3	3.5	3.7	3.6	4.1	4.4

Fonte: MEC/INEP. IDEB. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Em relação aos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá, as médias obtidas ultrapassaram a meta projetada para o IDEB, excetuando-se o ano de 2013. Acrescenta-se que a média da Rede Municipal se apresentou inferior à média nacional e à média da Rede Estadual (2007-2013), entretanto, em 2015, o IDEB aproximou-se dessas médias e, inclusive, superou a média da Rede Estadual.

Deve-se registrar que no período analisado houve o crescimento do IDEB na Rede Municipal de Ensino de Corumbá para os Anos Finais do Ensino Fundamental, período que compreendeu os dois ciclos do PAR (2007-2010/2011-2014).

Na Tabela 27, apresentada a seguir, observa-se uma das dimensões que compõem o IDEB, a Prova Brasil, na qual consta o desempenho dos alunos nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática.

Tabela 27: Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS na Prova Brasil: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)

Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2007	229,66	236,70
2009	247,18	240,10
2011	238,17	242,92
2013	246,66	244,93
2015	256,51	252,47

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

A partir dos dados, verifica-se que o desempenho dos alunos na disciplina Matemática, apresentou crescimento no período de 2007 a 2015. Entretanto, o mesmo não ocorreu com relação ao desempenho na disciplina Língua Portuguesa, embora, se comparados somente os anos de 2007 e 2010, ainda que se registre variação no período, observou-se o aumento no desempenho dos alunos na referida disciplina.

A seguir, na Tabela 28, são apresentados os dados da Taxa de Rendimento Escolar dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Corumbá, no período de 2007 a 2015, para que se possa analisar a média do IDEB obtida por essa rede em conjunto com os dados do desempenho desses alunos na Prova Brasil, que constam na Tabela 27.

Tabela 28: Taxas de Rendimento da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)

Ano	Ensino Fundamental - 6º ao 9º ano		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
2007	65	29,4	5,6
2009	66,8	29,5	3,7
2011	72,3	24,9	2,8
2013	73,7	23,3	3
2015	84	12,7	3,3

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Observa-se, comparando as Tabelas 27 e 28, que mesmo com o aumento na Taxa de Aprovação e no desempenho dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática média do IDEB da REME de Corumbá não alcançou a meta projetada para o ano de 2013.

Analisa-se, inclusive, que embora a Taxa de Aprovação tenha apresentado crescimento no período analisado, é preocupante a porcentagem de alunos que foram reprovados. Essa porcentagem chegou a 12,7% no ano de 2015, o que indica que 581 alunos, dos 3.634 matriculados nesse ano, encontravam-se nessa situação (BRASIL, 2015)⁹³. Assim,

⁹³ Informações disponíveis no site do MEC. MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <<http://matricula.educenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

conforme consta no PME de Corumbá (2015-2025), há necessidade “[...] de que sejam formuladas políticas específicas para a melhoria das taxas de aprovação, com a consequente redução das altas taxas de reprovação, principalmente nas redes públicas” (CORUMBÁ, 2015b, p. 66).

Observa-se na Tabela 29, apresentada a seguir, o impacto da Taxa de Abandono e da Taxa de Reprovação na Taxa de Distorção Idade-série dos alunos dos Anos Finais do Ensino Fundamental, destacando que essa taxa representa quase o dobro se comparada com os dados dos Anos Iniciais da Rede Municipal de Ensino de Corumbá.

Tabela 29: Taxa de Distorção Idade-série da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais do (6º ao 9º ano) (2010-2015)

Ensino Fundamental - 6º ao 9º ano					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
40	41,4	41,3	40,4	43,4	40

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

Importante destacar que a Taxa de Distorção Idade-série era, em 2015, de 40%, mesmo índice registrado no ano de 2010. Essa porcentagem indica que dos 3.634 alunos matriculados, 1.453 encontravam-se com idade superior ao esperado para o ano cursado, conforme dados de matrícula inicial do Educacenso (BRASIL, 2015)⁹⁴.

O PME de Corumbá (2015-2025) discorreu sobre a importância da correção do fluxo escolar visando a atingir as metas propostas para o IDEB nos próximos anos, pois segundo consta no documento “[...] muito ainda precisa ser feito visando a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir às médias nacionais propostas para o IDEB, nos próximos dez anos” (CORUMBÁ, 2015b, p. 68).

Analisa-se, nesse contexto, a preocupação com a permanência e com a aprendizagem dos alunos na escola, pois se concorda com Cury (2007a, p. 90) quando afirma que o abandono escolar é um indício de exclusão do processo de educação escolar, acrescentando que “[...] não basta o acesso à escola é preciso permanecer. A permanência se garante com critérios extrínsecos e intrínsecos ao ato pedagógico próprio do ensino/aprendizagem”, mas, principalmente, garante o direito à educação.

⁹⁴ Informações disponíveis no site do MEC. MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Na sequência, apresenta-se a Tabela 30, na qual consta o resultado do cálculo utilizado para a composição do IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Corumbá.

Tabela 30: Cálculo do IDEB da Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS: Ensino Fundamental - Anos Finais (6º ao 9º ano) (2007-2015)

Ano	Média Padronizada na Prova Brasil	Taxa de Aprovação	IDEb
2007	4,4	65	3,0
2009	4,79	66,8	3,3
2011	4,68	72,3	3,5
2013	4,86	73,7	3,6
2015	5,15	84,0	4,4

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

Observa-se, com base nos dados, que houve crescimento da média padronizada na Prova Brasil no período analisado, exceto no ano de 2011. Entretanto, nesse ano, apesar de apresentar redução dessa média, ocorreu um aumento na Taxa de Aprovação, fator que garantiu a elevação do IDEB. E, no ano de 2015, houve aumento da média padronizada da Prova Brasil e da Taxa de Aprovação dos alunos, fatores que impactaram na elevação do IDEB nesse ano.

Os dados até aqui apresentados, indicam que a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Corumbá reconheceu a necessidade de criar estratégias com relação ao abandono escolar, que conforme visto, é maior nos Anos Finais do Ensino Fundamental.

Dessa forma, na Dimensão 3 - “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, no Indicador 5 - “Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar”, do PAR (2011-2014), foi atribuída a pontuação 2 (dois). Na descrição da pontuação, considera-se que “a secretaria municipal de educação não identifica as causas de abandono e de evasão. Eventualmente são discutidas e implementadas ações em conjunto com a área da Saúde e com a rede de proteção social do município para a busca ativa de crianças que estejam fora da escola” (BRASIL, 2011a, p. 67). Diante disso, a Equipe Local justificou que “Como a verificação das faltas e abandono escolar fica a cargo das escolas a secretaria não tem dados precisos sobre essas taxas” e, portanto, propôs “Acompanhar as taxas de evasão e abandono escolar de forma mais criteriosa” (CORUMBÁ, 2011, s.p.).

Tendo em vista o exposto, no PAR (2011-2014), foram propostas ações e subações, entre elas:

Definir estratégias de ações intersetoriais, em conjunto com as demais áreas sociais e a rede de proteção de direitos da criança e do adolescente, para a busca ativa de crianças, adolescentes e jovens fora da escola, para garantir o acesso e a permanência, tendo como ponto de partida os beneficiários dos Programas Bolsa Família, Benefício da Prestação Continuada (BPC), Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e Projovem Adolescente; Elaborar plano de ação e realizar atividades lúdicas educativas, nos finais de semana, com a comunidade escolar e do entorno, aproximando a família da escola e de representações do Poder Público local, em um ambiente informal e inclusivo, no espaço escolar; Estabelecer, no calendário da secretaria de educação, agendas específicas de interação das escolas com famílias e comunidade; Estabelecer parcerias com instituições de atenção a crianças, adolescentes e jovens do Poder Público local, organizações e lideranças locais para fortalecimento da Rede de Proteção; Estruturar fóruns de ética e cidadania nas escolas, com a participação da comunidade escolar, visando criar espaços para o diálogo e a mediação de conflitos e problemas que venham a contribuir para a redução do abandono e da evasão da escolar; Qualificar a equipe pedagógica da secretaria de educação para abordagem com famílias e comunidade, na perspectiva de potencializar as estratégias de permanência de crianças e jovens na escola, com o objetivo de enfrentar o abandono e a evasão escolar (CORUMBÁ, 2011, s.p.).

Observou-se, a partir dos dados educacionais apresentados, tanto nos Anos Finais quanto nos Anos Iniciais, que houve uma redução na Taxa de Abandono Escolar da Rede Municipal de Ensino de Corumbá, entretanto, não se pode afirmar que isso ocorreu em virtude da implementação das ações planejadas no PAR (2011-2014). No entanto, reconhece-se que o município indicou ações e subações para reverter o abandono escolar tendo em vista a realidade educacional local.

Na Rede Municipal de Ensino de Corumbá também foram planejadas outras ações e subações, no âmbito do PAR (2011-2014), na Dimensão 3 - “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, Indicador 6 - “Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA)”. A esse indicador a Equipe Local atribuiu pontuação 3 (três) por meio da qual se reconhece:

3 - Quando o município conta com uma Rede de Educação de Jovens e Adultos (EJA) com estrutura física adequada e corpo docente com formação específica, contemplando apenas algumas etapas (alfabetização, primeiro segmento do fundamental e segundo segmento do fundamental); possui estratégias consolidadas para encaminhamento dos egressos do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) ou programas equivalentes para turmas de EJA, e ações que visam assegurar o reingresso de alunos na EJA (BRASIL, 2011a, p. 68).

Ao atribuir tal pontuação, a Equipe Local justificou que “Ainda temos jovens e adultos fora da escola”, identificando-se como demanda a promoção de “Campanhas de conscientização para ingresso nas salas de EJA”. A ação proposta foi a de “Assegurar as condições necessárias para a continuidade da Rede de Educação de Jovens e Adultos (EJA)

para todas as etapas (alfabetização, primeiro e segundo segmentos do ensino fundamental) no município". E, entre as subações planejadas, propôs-se "Elaborar um plano para a criação, ampliação e/ou fortalecimento da educação de jovens e adultos (EJA) no município" (CORUMBÁ, 2011, s.p.).

Entretanto, observa-se que o número de matrículas aumentou nos anos de 2011 e 2013, voltando a cair nos anos seguintes, destacando-se que ainda existem jovens e adultos fora da EJA, conforme dados apresentados na Tabela 19. Reconhece-se, portanto, a conquista do direito à alfabetização e à educação de jovens e adultos definida na Constituição Federal de 1988 que o inclui como um dos deveres do Estado, artigo 208, a ser efetivado mediante a garantia de "I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria" (BRASIL, 1988, s.p.). Dever reiterado no artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), observando-se que orientações gerais quanto à EJA são explicitadas nos artigos 37 e 38 desse mesmo dispositivo legal (BRASIL, 1996b, s.p.).

Cabe destacar, que a Rede Municipal de Ensino recebeu recursos, no âmbito do segundo ciclo do PAR (2011-2014), para auxiliar no desenvolvimento dessa modalidade de ensino por meio do Programa Brasil Alfabetizado (BRALF) (Ver Anexo IX deste trabalho).

Quanto à situação da Rede Municipal de Ensino de Corumbá, no que diz respeito à Taxa de Distorção Idade-série, e que guarda estreita relação com a Taxa de Reprovação e pode resultar no abandono escolar, a Equipe Local, no planejamento desencadeado pelo PAR (2011-2014), na Dimensão 3 - "Práticas Pedagógicas e Avaliação", Indicador 4 - "Política de correção de fluxo" previu:

Desenvolver atividades para reverter a situação de fracasso escolar por meio da implementação de um programa de correção de fluxo escolar e assegurar as condições necessárias para a continuidade e ampliação das ações implementadas para a correção do fluxo escolar; Elaborar um plano, com base na identificação e localização dos alunos defasados, para regularizar o fluxo escolar na rede municipal de ensino, com metas e prazos definidos; Oferecer subsídios técnicos para as escolas e qualificar professores e outros profissionais da educação para desenvolverem atividades para prevenção da distorção idade-série, considerando as especificidades culturais e linguísticas das comunidades indígenas, quando for o caso (CORUMBÁ, 2011, s.p.).

Faz-se necessário acrescentar que a esse indicador foi atribuída a pontuação 3 (três) por meio da qual se observa,

3 - Quando existem políticas específicas, em parte implementadas, para a correção de fluxo (promoção da permanência, enfrentamento da repetência e do abandono); elas não contemplam integralmente condições para superar as

dificuldades de aprendizagem e prevenir a distorção idade-série (BRASIL, 2011a, s.p.).

A justificada dada pela Equipe Local para a atribuição dessa pontuação é a de que “Ainda existem alunos fora de programas em virtude de alguns pais não aceitarem que o filho participe de programas e às vezes a unidade escolar não apresenta espaço físico para comportar uma sala com esses fins” (CORUMBÁ, 2011, s.p), definindo-se como demanda “Implementar os Programas ‘Se liga’ e ‘Acelera’ do Instituto Ayrton Sena” (CORUMBÁ, 2011, s.p), que demonstram a presença do privado na condução de ações do ensino público. Esclarece-se que no PAR essa ação é escolhida a partir de um rol disponibilizado previamente pelo MEC no SIMEC quando da elaboração do diagnóstico para planejamento, conforme mostram Valadão et al. (2017) e Oliveira et al. (2012).

O que provoca reflexões, também, como analisa Costa (2010), sobre a questão da autonomia, tanto do Sistema Municipal de Ensino, quanto da escola, que é a de elaborar, implementar e avaliar políticas próprias e, assim, desenvolver/aprimorar sua capacidade de planejamento e gestão da educação local.

Assim, registra-se, no PAR (2011-2014), a adoção de ações que induzem à parceria entre o público e o privado, como as ações para correção de fluxo por meio da parceria com o Instituto Ayrton Sena, o que reforça a ideia apregoada pelo pensamento neoliberal de que “[...] a esfera pública é ineficiente e que, portanto, há que serem estabelecidas parcerias entre o público e o privado”, conforme afirma Frigotto (2011).

Essa lógica é defendida pelos setores produtivos que têm realizado articulações com o setor público e direcionado as políticas para a educação pública para assegurar determinado referencial de qualidade por meio de diferentes indicadores de desempenho de estudantes, escolas e redes, como é o caso do Movimento Todos Pela Educação, que enquanto sujeitos políticos coletivos, passaram a disputar a “hegemonia política e cultural e moral da sociedade brasileira na aparelhagem estatal e na sociedade civil” (NEVES, 2005, p. 86).

Pelo exposto, observou-se, também, que há um alinhamento entre os dados educacionais apresentados e as ações propostas quanto à democratização do acesso e à permanência do estudante, mas que dependem de outros fatores como o financiamento da educação e o acompanhamento e controle da implementação dessas ações por segmentos da sociedade, como o Conselho Municipal de Educação e o próprio Comitê Local do Compromisso.

A seguir, passa-se a apresentação dos dados da pesquisa empírica, recorrendo-se, principalmente, às vozes dos sujeitos participantes do processo de implementação das ações do PAR (2011-2014), observando-se a composição e as relações estabelecidas pelo Comitê Local do Compromisso, de modo a examinar sua atuação nesse processo.

4.2 Primeiro Ciclo do PAR (2007-2010)

A assinatura do Termo de Cooperação Técnica n. 13.653 celebrado entre o município de Corumbá e o MEC foi realizada em 14 de maio de 2008 e ratifica o “[...] objeto [d]a conjugação de esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB” (CORUMBÁ, 2008, s.p.). Assim, a partir da assinatura do Termo de Cooperação deu-se início ao diagnóstico e à elaboração do primeiro ciclo do PAR (2007-2010).

Convém destacar, que a gestão e o planejamento da Educação Básica necessitavam de mudanças para alcançar a melhoria da educação, sendo um dos objetivos anunciados no lançamento do PDE/Plano de Metas. Nesse sentido, as mudanças focalizaram, dentre outros aspectos, a descentralização, relembrando-se que a transferência de atribuições entre níveis de governo, segundo Arretche (1999, p. 114), só poderia ocorrer mediante a adesão do nível de governo que passaria a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas, “precisando, portanto, ser incentivados para tal” e no caso específico do Plano de Metas/PAR, a possibilidade de receber recursos financeiros do governo federal.

A conjugação de esforços entre as partes para promoção de ações que visavam a atuação conjunta entre os entes federados, a que se faz referência no Termo de Cooperação, permite reconhecer que há desigualdades presentes entre os entes federados e que afetam a gestão da educação na qual cada ente tem suas competências, mas devem atuar em regime de colaboração (CURY, 2002b).

A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação ocorreu no primeiro mandato do prefeito, à época, Ruiter Cunha de Oliveira (2005-2008), do PT, que reconheceu o esforço do governo federal, representado pelo presidente Lula da Silva, para articular os três níveis de governo e argumentou que não era preciso “[...] discutir a autonomia de cada ente federado em arrecadar as suas receitas, podemos discutir a integração das ações dos três níveis de governo nos gastos públicos”, ou seja, devia-se, segundo o prefeito, haver “[...]

convergência de prioridades e sincronização de ações para viabilizar o desenvolvimento regional articulado à estratégia nacional de desenvolvimento”, em entrevista na apresentação do PAC no município de Campo Grande e que contou com a presença do presidente Lula da Silva⁹⁵.

Pode-se considerar que o posicionamento favorável do prefeito encontra respaldo no fato de a ação articulada que se propõe para a educação e o desenvolvimento econômico brasileiro ter sido uma proposta do governo federal do mesmo partido aliado à possibilidade de receber recursos financeiros, embora o PDE/Plano de Metas tenha sido apresentado pelo governo federal à sociedade brasileira “como um plano de Estado e não de partido ou governo” (LIBÂNEO et al., 2012, p. 192).

A elaboração do PAR possibilitou o desenvolvimento de atividades de planejamento para o atendimento das demandas educacionais, principalmente no município de Corumbá, conforme pode ser observado no relato da gestora quando questionada sobre a importância do planejamento desencadeado pelo Plano de Metas e o PAR.

Na verdade, para nós era uma novidade, primeiro ciclo, porque para o próprio MEC, o FNDE, a questão do primeiro ciclo. O PAR veio para nos auxiliar no mapeamento. Até antes de 2011, eu não me lembro de nós sentarmos com esse mapa, de ver a cidade, a educação, de planejar, de ver o que precisa. [...]. Nos fez enxergar além, nós tínhamos algumas ideias, mas ele abriu horizontes, alguns caminhos que talvez não tivéssemos visto, mostrou as necessidades. Abriram horizontes, novas formas de trabalhar. [...]. Hoje em dia está muito tranquilo mexer com o PAR porque nós sabemos como fazer, onde colocar. No primeiro ciclo, os dados, as quantidades do que iria ser colocado. O primeiro ciclo foi muito traumático. A própria questão do nosso financeiro, tivemos que aprender muito, por causa da legislação, da prestação de contas e da organização dos documentos. Isso está fazendo com que nós não fiquemos parados, vamos nos modificando, um aprendizado coletivo no qual um depende do outro (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

Com base no relato, observa-se que houve, por um lado, aprendizado dessa metodologia por parte da SEMED e a importância que esse instrumento de planejamento adquiriu no reconhecimento das necessidades educacionais do município, uma vez que, conforme discutido no capítulo 2, com o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o governo federal passou a disponibilizar para os governos subnacionais programas, ferramentas e repasse de recursos para promover mudanças na gestão e no planejamento da Educação Básica (FONSECA, 2013). Nesse sentido, o PAR constituiu-se em

⁹⁵ Informações no *site* da prefeitura municipal de Corumbá. Disponível em: <<http://www.pmcorumba.com.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

uma ferramenta para o planejamento e um instrumento de gestão da educação, objetivando fortalecer a capacidade de planejamento local (FERREIRA, 2006a, 2006b, 2015). Por outro, observa-se a ênfase à forma, ou seja, aos procedimentos técnicos, aos passos e instrumentos de elaboração, o que mostra elementos da ideologia gerencial presentes na visão dos gestores da educação.

O exposto pela entrevistada corrobora os resultados de pesquisa encontrados por Fonseca e Ferreira (2011, p. 89) de que, no primeiro ciclo, “a aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação até então não vivenciada pela totalidade do sistema” e possibilitou, também, conforme argumentam Scuff e Oliveira (2014, p. 13), “às secretarias de educação dos municípios realizarem o diagnóstico da realidade escolar, como base para as medidas mais adequadas à gestão do sistema”.

Em outra pesquisa, Marchand (2012) afirma que o movimento originado pelo PAR possibilitou ao município Cerro Largo, no Estado do Rio Grande do Sul, pensar sobre a gestão e o planejamento da educação em nível local, considerando que se trata de um município pequeno, com baixa base fiscal e que carecia de capacidade técnica administrativa. Há, segundo a autora, a construção de uma nova relação entre a União e os municípios, diferente da relação anteriormente constituída a qual era denominada “balcão de negócios” que se caracterizava pelo envio de projetos ao MEC pelas Secretarias Municipais de Educação e, na maioria das vezes, não se obtinha resposta se os prefeitos ou secretários de educação não fossem, diretamente, barganhar em Brasília, favorecendo o desenvolvimento de uma política clientelista⁹⁶, situação que incidia, principalmente, em municípios com baixa capacidade técnica e administrativa. Para tanto, segundo a autora, um novo instrumento foi implementado para mediar a articulação entre os entes federados, possibilitando uma distribuição mais justa dos recursos da União, sendo ela baseada em critérios públicos, objetivos e transparentes.

Quanto à formação da Equipe Local para compreensão das demandas propostas no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), a gestora do PAR relatou que foram realizados encontros coordenados pelo MEC e outros pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da seguinte forma,

⁹⁶Cabe esclarecer, segundo D'Ávila Filho (2007, p. 16), que “O clientelismo é um fenômeno relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços não regulados diretamente pela ordem jurídica”, ou seja, pelo Estado, mas tolerados nas relações sociais o que gera espaços vazios que são ocupados por “mecanismos que fazem parte da troca política assimétrica/clientelista”. Nesse sentido, a assistência voluntária do governo federal aos estados e aos municípios era realizada pelo envio de projetos ao MEC e dependia da aprovação e da mobilização de parlamentares para liberação de recursos, não sendo, portanto, definidas, por vezes de forma clara, as regras desse processo.

O [...] foi comigo em uma reunião em uma capacitação do MEC para os gestores. O [...] já tinha ido comigo em outra situação, em Campo Grande, da UNDIME, quando fui eu e o gerente de recursos humanos. O [...] que não está mais aqui foi também, a [...]. Ele alimenta o sistema com o lançamento de notas, prestação de contas, tudo bem rígido, uma briga, foi difícil (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

Sobre a participação da UNDIME no processo de formação, a gestora acrescentou,

A UNDIME pelo que eu entendo e percebo dá apoio, como ela congrega os Secretários de Educação dos municípios, ela sempre abre para o MEC/FNDE. No ano passado [2015], eu fui com a Secretaria Municipal em uma das reuniões da UNDIME cuja pauta era o PAR. Tinha uma equipe lá de Brasília e depois das várias palestras, abriu para nós irmos para as salas, para serem atendidos os municípios, havia três pessoas atendendo. Ela atua como parceira nesses eventos (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

Destaca-se, nesse aspecto, a importância da “profissionalização da burocracia” assinalada por Abrucio (2010, p. 45), entendida “como condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais”, ou seja, para a qualidade da oferta dos serviços públicos. Nesse sentido, as orientações contribuíram para o desenvolvimento de competências técnicas no âmbito do município para que os gestores educacionais pudessem se adequar à metodologia do PAR e atender aos critérios adotados para prestação de contas, entre outros, destacando-se a ação da UNDIME na interação com o MEC para qualificação das equipes das secretarias municipais.

Se há por um lado, a influência do PAR na potencialização das competências técnicas dos gestores educacionais do município, há, por outro, a regulação dos processos político-administrativos, exercida pela União, por meio da qual as secretarias municipais deveriam realizar determinadas ações e seguir diretrizes e regras que são definidas pelo governo federal para a gestão e para o planejamento de seus sistemas de ensino e que incidem sobre o trabalho cotidiano dessas secretarias, conforme observado.

Na sequência, para a realização do diagnóstico foi criada a Equipe Local que seria responsável por realizar as discussões sobre cada indicador e atribuir uma pontuação “para que se defina aquela que melhor caracteriza a situação do município”, por isso a orientação era a de que ele fosse composto por diversos segmentos da comunidade escolar⁹⁷ tais como, representante de diretores, representante dos professores, representante do Conselho

⁹⁷ Na gestão escolar, segundo Vieira (2007, p. 63), “situam-se professores, alunos e outros membros da comunidade escolar – funcionários que trabalham na escola, docentes que ocupam cargos diretivos, famílias e integrantes da área de abrangência geográfica onde se localiza a escola”.

Municipal de Educação (CME), entre outros, como já destacado no segundo capítulo (BRASIL, 2011a, p. 14).

Observa-se no quadro a seguir, a composição da Equipe Local⁹⁸ no PAR (2007-2010) na Rede Municipal de Ensino (REME) de Corumbá, segundo informações disponíveis no Sistema de Acompanhamento e Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) cujos dados foram preenchidos pelos municípios.

Quadro 17: Composição da Equipe Local do PAR do município de Corumbá-MS: PAR (2007-2010)

PAR 2007-2010	
Quantidade de representantes	Segmento que representa
1	Técnica do Núcleo de Educação
1	Técnico do Núcleo de Educação
1	Gerente de Gestão de Políticas

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC). Disponível em:<<http://simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principa/comiteLocal>>. Impresso pela técnica responsável pelo PAR no município de Corumbá em: 26 out. 2015.

Destaca-se que a Equipe Local, responsável pela elaboração do PAR (2007-2010), contou apenas com representantes da SEMED do município de Corumbá, três no total, não atendendo, sequer, o disposto nos documentos que orientaram a composição dessa Equipe a partir da pluralidade de sujeitos (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c). Isso impossibilitou a participação de outros segmentos da comunidade escolar no sentido de dar consecução a um dos objetivos do PAR que era o de “promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal” e de planejar e desenvolver um conjunto coerente de ações que seriam sistematizadas nesse instrumento de planejamento (BRASIL, 2008c, p. 2).

E, portanto, não houve a possibilidade de construção de um espaço de participação e de deliberação, considerados aspectos importantes para a democratização da gestão da educação pública, observando-se, nesse sentido, a centralidade decisória nos gestores locais, agentes do Estado (sentido restrito). A participação da sociedade civil em conjunto com a sociedade política, na elaboração do PAR, poderia contribuir para o desenvolvimento da gestão democrática, com a presença de integrantes do CME e dos demais órgãos colegiados e representativos, entendendo-se, como discorre Bordignon (2009, p. 53), que “Na gestão democrática, os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação”, e por essa razão,

⁹⁸ No documento “Guia Prático de Ações” do PAR (2007-2010) a Equipe Local é apresentada como Equipe Técnica Local (BRASIL, 2008c).

destaca-se a importância da presença de diferentes segmentos, que podem apresentar diferentes e até divergentes pontos de vista.

Segundo mostra a pesquisa de Valadão (2015, p. 109), a gestora do PAR⁹⁹ no município à época, relatou que durante a etapa do diagnóstico “[...] alguns dados foram levantados para fazer essas escolhas. Mas foi feita essa reunião entre os técnicos da Secretaria para pontuar” confirmando-se, assim, a falta de participação da comunidade escolar na elaboração do PAR no primeiro ciclo (2007-2010).

Analisa-se que, nessa etapa, portanto, o planejamento não correspondeu a sua feição democrática, que em um Estado “democrático republicano” se assenta no princípio da participação do cidadão nas esferas de decisão pública (BORDIGNON, 2014, p. 34).

Na sequência, após a elaboração do PAR (2007-2010), deveria ter sido criado o Comitê Local do Compromisso. Segundo Valadão (2015, p. 108),

[o] Comitê Local do Compromisso [em Corumbá] foi criado no dia 02/10/2007 em uma reunião com os representantes da sociedade civil; dentre eles, representantes de bairros da área urbana e rural, da Polícia Militar, do Banco do Brasil, da Guarda Municipal, da Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul (CASSEMS); e com representantes da área da educação como professores de Educação Física da rede de ensino, diretor de escola estadual, representantes das escolas municipais, do Conselho Municipal de Educação (CME) e Coordenação Pedagógica do Município.

É importante acrescentar que no primeiro ciclo do PAR, houve a tentativa da Secretaria Municipal de Educação de Corumbá de compor o Comitê Local do Compromisso com outros segmentos da sociedade civil, conforme consta na Ata de 28 de outubro de 2007, quando o PAR foi apresentado pela Secretaria Municipal de Educação e anunciou-se, também, a criação do Fórum Municipal de Educação. A Secretaria de Educação, à época, enfatizou que,

Agora, não é mais um que decide e comanda o destino da educação no país, mas a participação de todos nós na escola. Todos somos protagonistas dessa história. O país terá uma radiografia de cada sala de aula do Brasil. Esse é o compromisso do governo federal para melhorar a qualidade da educação, estabelecer um plano de metas de qualidade a serem alcançadas. Meu sonho é ver as escolas municipais locais com as notas de avaliação em alta para que todos recebam o financiamento. O IDEB deverá estar subindo para que todos recebam um valor cada vez maior, até em bens de consumo para a escola (CORUMBÁ, 2007, p. 2).

Cabe destacar, conforme exposto no relato da Secretaria Municipal de Educação de Corumbá, que embora seu discurso se paute no protagonismo dos sujeitos situados em âmbito

⁹⁹ A gestora no PAR na REME de Corumbá atuou nos dois ciclos do PAR (2007-2010/2011-2014).

local, a qualidade da educação aceita e defendida tem como referência o IDEB e à possibilidade de acesso aos recursos financeiros. Nesse sentido, incorpora o discurso do governo federal que induz ao alcance das metas do IDEB em troca da ampliação do financiamento da educação.

Essa posição distancia-se da visão dos segmentos sociais comprometidos com a educação nacional, defendem e lutam pela construção de um consenso do que denominam de qualidade social da educação por compreenderem que a educação de qualidade é responsável pela “[...] promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e resgate social” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 211). Dessa forma, tomar a qualidade da educação a partir de uma dimensão social implica reconhecer que devem ser avaliadas as múltiplas determinações que afetam as condições de ensino e de aprendizagem nas escolas e não apenas validar dados numéricos os quais, muitas vezes, se encontram focados na ótica produtivista.

Na reunião presidida pela Secretaria Municipal de Educação, vários representantes de segmentos sociais desde presidentes de bairro a representantes de Bancos e associações comerciais estiveram presentes; assinaram a ata, no total, vinte e uma pessoas (CORUMBÁ, 2007).

Pelo exposto, apesar da constatação da presença de representantes de diversos segmentos na referida reunião, a composição do Comitê Local do Compromisso ficou restrita aos gestores da SEMED tanto em vista a dificuldade de contar com a participação de outros segmentos na continuidade do processo, conforme relatado pela gestora do PAR no município de Corumbá. Assim, a composição desse Comitê apresentou-se da seguinte forma, a partir dos dados disponíveis no SIMEC¹⁰⁰, conforme quadro a seguir:

Quadro 18: Composição do Comitê Local do Compromisso no município de Corumbá-MS: PAR (2007-2010)

Quantidade de representantes	Segmento que representa
1	Gerente de Políticas Educacionais
1	Gerente da Secretaria Estadual de Educação
1	Chefe de Gabinete da Secretaria Estadual de Educação
1	Supervisor do Núcleo de Educação Fundamental da Secretaria Estadual de Educação

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC). Disponível em:<//simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principa/comiteLocal>. Impresso pela gestora do PAR no município de Corumbá em: 26 out. 2015.

¹⁰⁰ Não foram localizadas as publicações da composição da Equipe Local e do Comitê Local do Compromisso na base de dados do Diário Oficial do município de Corumbá e a gestora do PAR também não se localizou essas publicações nos arquivos da SEMED do PAR (2007-2010/2011-2014) de forma que foram utilizadas as informações que constavam na página no SIMEC e impressas pela gestora do PAR no município de Corumbá.

Observa-se, portanto, que a composição do Comitê Local do Compromisso não contou com a participação de outros segmentos para além dos representantes da SEMED. Assim, na análise de Valadão (2015, p.108),

Mesmo com a previsão legal da participação da sociedade civil na elaboração do PAR estabelecida pelo Decreto 6.094, podemos perceber que em Corumbá a gestão democrática na elaboração do PAR não se materializa pelo fato da elaboração do diagnóstico e do planejamento terem sido realizados sem a participação da comunidade.

Nesse sentido, o PAR, apesar de regular as ações dos entes federados, tem limites que são impostos pela decisão tomada no processo de implementação/execução dos gestores locais responsáveis por esse processo. Assim, o Comitê Local do Compromisso no primeiro ciclo do PAR, não apresentou característica de colegialidade, com base na pluralidade representativa, imprescindível na construção de decisões coletivas, conforme destaca Lima (2009), sendo constituído, apenas, por representantes da Secretaria Municipal de Educação, ou seja, do órgão do Estado (sentido restrito).

Em 2011, tem-se a continuidade do planejamento desencadeado pelo PAR, assim, inicia-se outro ciclo para o período (2011-2014), que será tratado a seguir, apontando-se as ações, subações e estratégias de implementação definidas, a composição e a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR nesse ciclo.

4.3 Segundo ciclo do PAR (2011-2014): diagnóstico e elaboração do PAR

O segundo ciclo do PAR (2011-2014) iniciou com o diagnóstico realizado pela Equipe Local constituída no município de Corumbá que ocorreu no segundo mandato do prefeito Ruiter Cunha de Oliveira (2009-2012), do PT, não houve, portanto, mudança na administração pública no município o que poderia contribuir para estabelecimento de uma cultura de planejamento, pois foram planejadas e implementadas ações em um primeiro ciclo do PAR (2007-2010) a serem avaliadas e, assim, poder-se-ia dar continuidade ao planejamento a partir do que foi ou não realizado, das mudanças promovidas na REME; processos que envolvem a ação e a reflexão dos gestores locais.

Nesse segundo ciclo, reitera-se com base no “Instrumento Diagnóstico” que no diagnóstico e elaboração do PAR deve-se priorizar a participação social, pois segundo o referido documento, uma “gestão que prioriza a qualidade da educação pública ofertada deve

ter sua prática assentada no planejamento, na mobilização social, na participação democrática, na cidadania” (BRASIL, 2011a, p.1).

Quando foi perguntado à gestora responsável do PAR no município de Corumbá, se houve uma avaliação referente à implementação do PAR no ciclo anterior (2007-2010) e quem participou, ela respondeu:

Não de forma escrita com uma ata, pela Secretaria. É aquela questão do que foi atendido ou não, daquela demanda que tinha que migrar para outro ciclo. O que não foi atendido no primeiro ciclo, eles [FNDE] migraram para o segundo ciclo. Mesmo as obras. Quando eles viram que não conseguiram atender, eles passaram para o próximo ciclo. Por alguma razão não conseguiram atender, passaram para o próximo[...]. Às vezes é muito complicado quando nós avaliamos, é difícil dizer o que foi realizado, está 30%, está 40% [implementado]. Porque tem obra que começou em 2007 e só finalizou em 2011 (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

Como já mencionado, o primeiro ciclo do PAR foi elaborado pela equipe da Secretaria Municipal de Educação. Em consequência, observa-se que sua avaliação também se restringiu a essa equipe e que não ocorreu, efetivamente, com o intuito de refletir sobre os avanços e as necessidades da educação no município, a partir desse Plano.

Nesse sentido, deixou-se de priorizar uma reflexão com a comunidade escolar sobre a implementação das ações do PAR e a possibilidade desse plano ter contribuído ou não com a realidade educacional do município, destacando-se, mais uma vez, a centralização das discussões sobre esse Plano na equipe composta por técnicos da SEMED.

Considera-se a avaliação uma etapa do planejamento que permitiria analisar os impactos do PAR (2007-2010) no âmbito da educação municipal, as fragilidades e as potencialidades da REME, a partir das ações implementadas. Nesse sentido, o PAR poderia ser visto para além de um documento meramente técnico a ser elaborado para captar recursos financeiros. A continuidade do governo do município não se constituiu fator importante para o processo de avaliação desse Plano. Vale, aqui, mencionar, o que afirma Bordignon (2014, p. 47), ao analisar 80 anos de trajetória do planejamento no Brasil, isto é, os planos para a área de educação “pouco pautaram a ação dos governos”.

Apesar de não ter havido uma avaliação coletiva e sistemática sobre o PAR (2007-2010), a gestora do PAR, ainda respondendo sobre a importância desse instrumento de planejamento, relata que no primeiro ciclo do PAR (2007-2010) havia a previsão de reformas nas escolas,

Mas não foram atendidas [reformas]. Inclusive em viagem, nós fomos para Brasília. O FNDE, eles colocaram que não tinham ideia da questão das

reformas. Eles acharam que seria o mínimo. O Brasil todo, foi uma explosão de pedido de reformas. Eles não estavam preparados para isso. Foi até assim um levantamento de dados para os próximos, eles estarem atendendo [...] Algumas reformas foram possíveis [nas creches] por meio do Programa Brasil Carinhoso, que faz parte do SIMEC, mas não parte do PAR propriamente dito. E as escolas estão na lista de espera, praticamente todas as nossas escolas estão esperando, pois são antigas, principalmente, aqui em Corumbá (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Como se verifica, de certo modo, há uma avaliação positiva por parte da gestora do PAR no município de Corumbá, sobre o primeiro ciclo do PAR, (2007-2010), no sentido de se desenvolver capacidades para o planejamento local e do MEC de conhecer a realidade dos sistemas educacionais brasileiros, aproximando-se do que afirma Camini (2009), quanto a necessária presença da União via apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais (CAMINI, 2009). Entretanto, não se observou posicionamento crítico sobre a centralização das decisões no MEC, por meio da padronização dos indicadores e das ações apresentadas.

Para a elaboração do PAR (2011-2014), a REME de Corumbá definiu uma nova composição da Equipe Local, conforme dados disponíveis no SIMEC e dispostos no quadro a seguir:

Quadro 19: Composição da Equipe Local no município de Corumbá: PAR (2011-2014)

Quantidade de representantes	Segmento que representa
1	Técnico da Secretaria Estadual de Educação – Gestor do PAR
1	Técnico da Secretaria Estadual de Educação – Coordenador Geral de Gestão de Políticas Educacionais
1	Técnico da Secretaria Estadual de Educação – Gerente de Gestão de Políticas Educacionais

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC). Disponível em:<http://simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principa/comiteLocal>. Impresso pela técnica responsável pelo PAR no município de Corumbá em: 26 out. 2015.

Observa-se, novamente, a falta de representantes de segmentos diferentes representativos da sociedade civil e comunidade escolar, não há, portanto, ampliação de representantes nessa composição. Por exemplo, não há representantes de professores, de pais, de diretores de escolas, tanto da cidade como do campo. Observa-se, também, a ausência de representantes do Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação (Simted) e do CME. Esses segmentos poderiam discutir a pauta educacional em conjunto com a SEMED e dar qualidade e organicidade às discussões, além de qualificar a Equipe Local no sentido de um órgão colegiado.

Quando questionada sobre quem participou da etapa para elaboração do diagnóstico correspondente ao segundo ciclo do PAR (2011-2014), a gestora do PAR confirmou:

Ficou mais entre os técnicos. À medida que fui precisando de informações fui chamando. As coisas que eu já sei, já conheço, aqui na Secretaria. Eu conheço um pouquinho de cada setor e aí eu vou começando a organizar. Então, quando tem uma situação que eu não tenho como responder, eu busco as pessoas responsáveis na Secretaria. A [...], por exemplo, [representa] a educação especial no município, quando no PAR tinha curso de formação, eu perguntava quantas pessoas são, quantas pessoas serão atendidas, material. Então, eu sentei junto para fazer. Quando era a questão dos ônibus eu sentei como o [...] responsável para fazer. Quantos ônibus, grandes, pequenos? É, eu chamo porque tem coisas assim, qual é o transporte, frota, qual é? Lancha, quilometragem, nós temos barco, transporte pequeno para alunos com necessidades especiais. E, então, quando há essas solicitações [no PAR] então eu chamo. Quantos ônibus nós temos para atender aquela rota, ainda temos uma empresa contratada que faz algumas rotas para nós (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Assim, observa-se que as decisões foram tomadas com base nas informações dos gestores da SEMED que são responsáveis pelo acompanhamento de demandas específicas da REME os quais disponibilizaram informações para a atribuição de pontuação e preenchimento das ações e subações.

Esse tipo de prática, de caráter centralizador, contraria o entendimento de democracia participativa no sentido atribuído por Wood (2011), quer dizer, que admite a participação de todos, assim como mostra que a implementação da política educacional, ou seja, o momento da tomada de decisões dos sujeitos envolvidos na execução das políticas, não se apresenta neutra ou imune às relações de poder.

Entretanto, quando a gestora é questionada sobre a importância da participação da comunidade no PAR, ela destacou que

É preciso a participação, voltar às bases [...]. Então, nós apresentamos partes dele [PAR] em reunião de diretores, com os coordenadores e professores. Professor é mais difícil conseguir, mas nós deixamos disponível, muitas pessoas vêm perguntar, nós disponibilizamos as informações, eles sabem que existe. [...] porque é difícil reunir os professores e os coordenadores. Realizar essas reuniões não é uma tarefa fácil. [...] porque é de interesse de todos, é saber qual o planejamento da Secretaria por quatro anos (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

A entrevista mostra que aconteceu, apenas, a apresentação parcial do Plano já elaborado pela SEMED para alguns dos segmentos que compõem a comunidade escolar para

que tenham conhecimento e em certa medida comprometam-se e responsabilizem-se com as ações elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação, que tem a prerrogativa de tomar as decisões, legitimando que o espaço de construção da política educacional se restringe à Secretaria, *lócus* de representação oficial do poder público municipal.

Essa situação contradiz o significado substantivo da participação, conforme discorre Lima (2014, p. 1072), pois “[...] a participação verdadeira exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão”.

Além disso, a gestora do PAR justifica que a construção do PAR não ocorreu de forma coletiva devido à falta de disponibilidade de tempo para reunir professores e diretores, reconhecendo que a carga horária de trabalho dos diretores e professores, provavelmente, não se apresenta favorável à participação.

Pode-se entender que a forma de participação a que a gestora se refere, corresponde ao que Lima (2011, p. 96) denomina de “não participação”, quer dizer, quando não se nomeia, ou não se prevê a participação de certos atores. Assim, para ao autor, “os fenômenos de não participação mantêm estreitas relações com a situação organizacional concreta da participação quer do ponto de vista das orientações, quer do ponto de vista das práticas” (LIMA, 2011, p. 99).

Na sequência da entrevista, a gestora do PAR afirma que,

Essa participação, de estar dentro, de questionar, de se sentir tão importante quanto o diretor, o presidente, não é uma coisa tranquila, fácil, é uma coisa nova para nós, essa questão da participação. E falar, saber que você tem opinião diferente. Medo de falar, ou ‘achei que estava errado ou vai acontecer alguma coisa comigo se eu falar’, principalmente os mais humildes. Os pais dos alunos então, tudo é uma questão de conquista. Às vezes falta tempo para isso, mas é necessário envolvê-los, de que a escola é sua, você faz parte, quanto melhor estiver a escola, isso vai atender seu filho, seu sobrinho, seu neto. Todas as escolas que contam com experiências boas são porque a comunidade está envolvida. É uma questão cultural no Brasil (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Como se vê, a entrevistada relaciona a falta de participação a uma “questão cultural” brasileira. No entanto, observa-se que não foram criadas estratégias de participação nesse processo, de modo a garantir o acesso dos cidadãos/comunidade escolar aos centros de decisão.

Não se pode esquecer, porém, que o Brasil viveu quase quarenta anos de oligarquias civis quase antirrepublicanas, após 1889, “hostis à nação, ao Estado e à cidadania” e, na sequência, a vida política não conseguiu livre curso durante a ditadura civil-militar (1964-1985), marcas históricas que trouxeram consequências para as relações democráticas no País (NOGUEIRA, 2004, p. 15). E que, portanto, a democratização é um processo a ser construído, conforme discute Dourado (2006), implicando uma postura de aprendizado e de fortalecimento de espaços para a efetiva participação de segmentos da sociedade de forma que sejam repensadas e redefinidas as estruturas de poder vigentes.

É preciso salientar, segundo o MEC, que o Conselho Municipal de Educação (CME) deveria compor a Equipe Local do PAR (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c). Ao ser questionada sobre a participação do CME no âmbito do PAR, a representante do Conselho respondeu que

Na verdade, para o Conselho nunca veio nada com relação ao PAR. Eu sei [do PAR] por leituras que eu faço, por algumas reuniões que eu vou e é falado sobre o PAR também. Mas nunca houve uma reunião. Nunca houve nada para tratar do PAR. E olha que eu participo de todas as reuniões do Conselho. São raríssimas as que eu não participo. A gente tem um calendário. Eles ligam. Só quando mesmo não dá para eu vir, não tem como sair, só nesses momentos. É um Conselho atuante. Nós somos atuantes. Em todo esse tempo houve uma ou duas vezes que não deu *quórum* (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CORUMBÁ, 29/07/2016).

Segundo a representante do CME, não houve convite ou comunicado sobre o PAR, portanto, pode-se inferir que não houve a participação do CME em quaisquer das etapas desse instrumento de planejamento, seja na elaboração, no acompanhamento ou na avaliação dos ciclos do PAR (2007-2010/2011-2014), corroborando o relato da gestora do PAR apresentado anteriormente.

A Conselheira acrescentou que em relação ao CME, a Secretaria Municipal de Educação,

[...] ela peca. Essa questão do PAR, nós não temos participação [...]. Outro ponto bastante negativo da SEMED. Tem o Conselho Estadual de Educação que promove palestras, cursos; e a SEMED nunca disponibiliza passagem e diária para que nós possamos ir. Esse é o ponto negativo na Secretaria. O Conselho não tem verba, não tem recurso próprio. Quem tem que fazer isso é a SEMED. O Brasil está passando por uma crise, mas isso vem faz tempo. Não é coisa de agora. Isso já vem acontecendo há um bom tempo. [É preciso] priorizar o diálogo com outros conselheiros, para a troca de experiência, de vivência. Troca de experiência, você saber agir em determinada situação, foi falado aquilo, isso. E você ficar atualizado de tudo que está acontecendo em termos de Conselho. Nós não temos esse apoio.

[...]. Se tivesse recurso, para nós podermos participar das capacitações que têm. A UNCME [União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação] é uma entidade que faz encontro, cada ano faz encontro em um estado brasileiro. Eu fui uma vez, depois de dois anos que estava no CME, em Tocantins. Esse foi o único encontro que conseguimos ir da UNCME. A única coisa que pagamos foi a inscrição para o encontro. [...] isso é riquíssimo, como aquele encontro nacional daquele ano foi bom, como aprendi, descobri coisas novas, aprender a lidar com algumas circunstâncias novas no CME (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CORUMBÁ, 29/07/2016).

A representante do CME refere-se a um ponto importante, isto é, à ausência de diálogo e de articulação entre a SEMED e o CME que dificulta o planejamento em conjunto. A representante também se refere à falta de recursos financeiros para o processo de formação dos Conselheiros, sua participação em encontros dos Conselhos, para socialização das práticas, enfim, comprometendo a autonomia do CME.

Nessa direção, Gohn (2001) argumenta que muitos conselhos no Brasil podem ser considerados apenas virtuais e necessitam de condições e de articulação, sendo que dentre as condições destaca a necessidade de aumento de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais. Esses dois elementos podem garantir o acesso e o exercício da participação.

Essa participação deve ser entendida não apenas como um direito constitucional, mas como uma exigência da democracia por meio da qual se qualifica um processo de gestão educacional no âmbito dos municípios, na medida em que os Conselhos exercem papel estratégico na efetivação da gestão democrática dos sistemas/redes de ensino, contribuindo para a consolidação da autonomia dos municípios, na formulação e na implementação de políticas educacionais, conforme discute Aguiar (2013).

A entrevistada relatou, ainda, sobre as funções desempenhadas pelo CME. Em suas palavras,

O Conselho nosso é atuante, nós trabalhamos aqui principalmente com os processos de abertura de escolas, de autorização. Nós que analisamos os processos de autorização de todas as escolas municipais, de todas as escolas particulares passam por aqui. A educação infantil e 1º ao 9º ano das escolas municipais e particulares. Nós vamos às escolas, temos que visitar por causa da estrutura da escola, principalmente, na Educação Infantil que tem que ter mobiliários, tem que ter banheiro adaptado. Então, nós vamos fazer as visitas, termo de encerramento e ata para ter autorização de funcionamento. Se não tiver autorização de funcionamento não tem como fazer a matrícula da criança, porque significa que aquela escola está irregular. Se aquela escola está irregular, tudo que o aluno estudou ali não tem validade. Então, tem um processo porque é a vida do aluno que nós estamos lidando, vida escolar, isso é muito sério. [...] Nossa luta agora é para que as escolas tenham acessibilidade para os alunos com necessidades especiais nas escolas

municipais. A secretaria e o prefeito já falaram que vão começar as adaptações. O grande problema aqui em Corumbá, não vou dizer problema, mas o impasse: a maioria das escolas são tombadas pelo patrimônio público. Você não pode mexer. Isso é uma dificuldade. Tem que fazer, mas não tem autorização para mexer naquele prédio. Uma briga da prefeitura com o IPHAN [Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional]. [...]. E a autorização dos bombeiros, é uma questão também, porque o projeto de incêndio ele não é barato, muito caro. Aqui, só algumas escolas têm: particulares e públicas. Ainda mais o município que trabalha com essa questão de autorização de pagamento, você tem que empenhar. Tem aquela questão de ter que fazer de escola por escola, porque não tem dinheiro para fazer em todas, não tem. Todas essas questões devem ser feitas e tudo passa pelo CME (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CORUMBÁ, 29/07/2016).

Diante do exposto, é possível afirmar que as ações exercidas pelo CME podem ser caracterizadas como predominantemente técnico-normativas no período, embora no sentido de zelar pelas condições em que a educação é ofertada no município de Corumbá; um órgão colegiado que não está alheio à realidade educacional local, mas que tem sua participação circunscrita a essas funções.

Questiona-se a ausência do CME no processo de elaboração do PAR, um “órgão Colegiado de funções consultiva, deliberativa e normativa, [que] tem por finalidade promover a política municipal, em consonância com as legislações Federal, Estadual e Municipal” (CORUMBÁ, 1998, s.p.), conforme previsto em seu regimento, que, por sua vez, não se apresentou para assumir sua atuação como órgão de gestão do Sistema Municipal de Ensino, nesse processo.

Entretanto, a representante do CME destaca que houve participação do Conselho nas discussões para a elaboração do Plano Municipal de Educação (2015-2025), realizadas após a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

O Plano Municipal de Educação nós tivemos efetiva participação. Efetiva participação. Efetiva participação do CME. Dividimos em grupos, estudamos, tivemos reuniões. Reunião para poder estudar, para ver as metas. Isso nós tivemos efetiva participação. Houve um evento para fechar, participaram várias pessoas (ENTREVISTA, REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CORUMBÁ, 29/07/2016).

Este relato demonstra a importância da participação do CME na elaboração do PME (2015-2015) e no processo de correlação de forças, poder se posicionar como interlocutor dos interesses da educação do município.

Em síntese, destaca-se que a Equipe Local do PAR, tanto no primeiro ciclo quanto no segundo, foi composta especificamente por gestores da Secretaria Municipal de Educação

e não contou com a representação de segmentos que compõem a comunidade escolar e nem do CME, portanto, destaca-se a centralização nas decisões sobre que ações deveriam compor o PAR (2007-2010/2011-2014). O que impõem limites quanto o caráter participativo proposto nesse instrumento de planejamento haja vista as práticas materializadas em âmbito local que não possibilitaram o estabelecimento de espaços de participação ativa.

O ato de somente tomar conhecimento do planejamento, como se observou no relato da gestora do PAR, aqui apresentado, aproxima-se de elementos que compõem a ideologia gerencial, por exemplo, que indica a separação entre planejadores e executores, ou seja, “significa a imposição das estratégias pela cúpula, sem praticamente nenhuma participação de outras camadas funcionais da organização na etapa de planejamento; essas seriam apenas adequadamente comunicadas das decisões e das metas a perseguir” (PAULA, 2010, p. 481), não havendo, portanto, ênfase em mecanismos de participação.

Assim, tal ação não guarda relação com o desenvolvimento de práticas que fazem avançar o processo de democratização da gestão,

Pelo contrário, só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas [sistemas de ensino], rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática (LIMA, 2014, p. 1072).

Embora o planejamento não tenha contado com a participação da comunidade escolar na fase de diagnóstico para elaboração do PAR (2011-2014) e tenha sido centralizado na Secretaria Municipal de Educação, por meio de seus técnicos, chegaram-se às seguintes pontuações às dimensões que compõem o PAR (2011-2014) na Tabela 31, apresentada a seguir:

TABELA 31: Síntese da pontuação atribuída aos indicadores por dimensão do PAR (2011-2014) na Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS

Dimensão/indicador	Pontuação					Total
	1	2	3	4	Não se aplica	
Dimensão 1: Gestão Educacional	-	1	23	4	-	28
Dimensão 2: Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	-	1	11	3	2	17
Dimensão 3: Práticas Pedagógicas e Avaliação	-	5	10	-	-	15
Dimensão 4: Infraestrutura física e recursos pedagógicos	-	6	16	-	-	22
Total	-	13	60	7	2	82

Fonte: PAR Analítico do município de Corumbá (CORUMBÁ, 2011). Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria de Educação do município de Corumbá em 28/09/2015.

Nota-se que a Dimensão 4 - “Infraestrutura e recursos pedagógicos” apresenta-se com maior número de indicadores que receberam a pontuação 2 (dois), seguida pela Dimensão 3 -“Práticas pedagógicas e avaliação”, o que demandaria ações imediatas da SEMED de Corumbá, uma vez que essa pontuação representa uma situação insatisfatória ou inexistente com relação aos indicadores avaliados, sendo que as ações podem ser executadas pelo município ou por meio de assistência técnica e financeira do governo federal. Essas duas dimensões tratam de aspectos importantes para a democratização da educação, entre eles, acesso, permanência e conclusão, e que necessitam um olhar mais atento por parte da SEMED. Denota-se, inclusive, a importância da efetivação do regime de colaboração, via PAR, com vistas a garantir o direito à educação de todos.

Cabe enfatizar que a Dimensão 3 - “Avaliação e Práticas Pedagógicas” obteve o menor número relativo a pontuação 3 (três), além de apresentar indicadores com pontuação 2 (dois), sendo que tais indicadores estão relacionados à distorção idade-série, à taxa de abandono e reprovação, à metodologia para alfabetização. Alguns desses aspectos, conforme os dados educacionais do município de Corumbá, trazidos no início deste capítulo, apresentam situação sobre as quais revelam a necessidade da efetivação de ações de forma a superar os problemas detectados e para os quais foram planejadas ações.

Segundo Valadão (2015, p. 117-118), no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), a Dimensão 4 - “Infraestrutura e recursos pedagógicos” apresentou maior número de indicadores com pontuação 1 (um) e 2 (dois). A justificativa para a priorização dessa Dimensão se deu em virtude de ela ser a “dimensão a exigir um valor maior de recursos” o que demonstra a dificuldade financeira do município de Corumbá de prover sozinho a ampliação e a manutenção de sua Rede de Ensino.

Acrescente-se, segundo pesquisa de Valadão et al. (2017, p. 10), sobre o PAR (2007-2010), que “Os dados indicam que ocorreu um alinhamento entre o diagnóstico do PAR na priorização da dimensão da Infraestrutura, com o maior envio de recursos do FNDE para essa dimensão. O Proinfância e a Implantação de Escolas para Educação Infantil foram os projetos mais beneficiados com recursos financeiros”.

A Dimensão 2 - “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”, a pontuação 2 (dois) indica a necessidade de “participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva” (CORUMBÁ, 2011, s.p.). Porém, foi atribuída à maioria dos indicadores a pontuação 3 (três), demonstra que o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho desses indicadores (BRASIL, 2011a).

Apresenta-se, no quadro a seguir, a pontuação atribuída aos indicadores correspondentes ao segundo ciclo do PAR (2011-2014) do município de Corumbá na Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, a partir da realização do diagnóstico da REME.

Quadro 20: Pontuação atribuída à Dimensão 1 - “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”: PAR (2011-2014) - município de Corumbá-MS¹⁰¹

Dimensão 1: Gestão Educacional		
Área	Indicadores	Pontuação
1.1 - Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	1.1.1 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)	2
	1.1.2 - Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)	4
	1.1.3 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)	4
	1.1.4 - Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA) e de Educação de Jovens e Adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola	3
	1.1.5 - Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	3
	1.1.6 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	4
	1.1.7 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso	3

Fonte: PAR Analítico do município de Corumbá (CORUMBÁ, 2011). Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria de Educação do município de Corumbá em: 28 set. 2015.

Com base nos dados, observa-se na pontuação atribuída durante a etapa de diagnóstico e de elaboração do PAR (2011-2014), na Área 1.1 - “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” um indicador que merecia atenção era o 1.1.1 - “Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE). Destaca-se que, à época, o PME foi sancionado em 2009 por meio da Lei n. 2.091, de 18 de junho de 2009 (CORUMBÁ, 2009c), na qual se previa o acompanhamento de sua execução por meio de uma comissão do próprio Plano, em conjunto com os técnicos da Secretaria Executiva de Educação e do Conselho Municipal de Educação, conforme mostra a pesquisa de Oliveira (2015). A

¹⁰¹ As pontuações atribuídas às demais áreas da Dimensão 1 e às Dimensões 2, 3 e 4 encontram-se no Anexo VII deste trabalho.

descrição da pontuação 2 (dois), atribuída a esse indicador, revela uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos, segundo as orientações do PAR (BRASIL, 2011a), considera

(2) Quando existe o Plano Municipal de Educação (PME) e um planejamento para o acompanhamento e avaliação de suas metas, mas no planejamento não está prevista a participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada (BRASIL, 2011a, p. 16).

Diante disso, a Equipe Local justificou a pontuação nos seguintes termos: “O PME tem pouco tempo de existência e ainda passa por adaptações e um projeto de acompanhamento do mesmo está sendo providenciado” (CORUMBÁ, 2011, s.p.).

Convém mencionar, segundo dados de pesquisa de Oliveira (2012, p. 296) que no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), a Equipe Local atribuiu pontuação 1 (um) a esse indicador e apresentou como demanda a “Implantação e implementação do PME na Rede Municipal de Ensino de Corumbá”, reiterando o caráter indutor do PAR.

Pelo exposto, se comparados os dois ciclos do PAR (2007-2010/2011-2014), pode-se verificar a dificuldade de estabelecer um planejamento no nível local, ou seja, de um planejamento próprio, corroborando o relato da gestora do PAR sobre a possibilidade de o PAR auxiliar o planejamento da educação como um todo, conforme já apresentado.

Na elaboração do PAR (2011-2014), a Equipe Local do PAR reconheceu a existência, a competência e a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME), do Conselho Escolar (CE) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para qual indicador foi atribuída pontuação 4 (quatro), destacando-se uma situação positiva, entendendo-se, segundo o documento que “O que a SME faz cotidianamente é suficiente para manter uma situação favorável” (BRASIL, 2011a, p. 3).

Verifica-se que a pontuação 4 (quatro) atribuída ao CME indica que,

Pontuação 4: Quando existe o Conselho Municipal de Educação (CME) atuante, com regimento interno, com escolha democrática dos conselheiros e representantes de todos os segmentos; zela pelo cumprimento das normas; e auxilia o SME no planejamento municipal da Educação, na distribuição de recursos e no acompanhamento das ações educacionais (BRASIL, 2011a, p. 17).

A descrição anterior indica que este órgão colegiado existe e auxilia a SEMED no planejamento municipal da educação. Observa-se, assim, uma incoerência com relação à pontuação atribuída a esse indicador no PAR do município de Corumbá (2011-2014), se

confrontado com o relato da representante do CME, apresentado, pois conforme esse relato analisado em qualquer etapa do planejamento desencadeado pelo PAR este órgão colegiado não foi convidado a participar.

Os indicadores 1.1.4, 1.1.5 e 1.1.7 receberam pontuação 3 (três) que indica uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, para compor equipes que participem da gestão escolar, gestão financeira e gestão do sistema de ensino.

Quanto a participação nesses Conselhos, de modo específico no Conselho do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a gestora do PAR manifestou,

Eu participo do Conselho do FUNDEB e estou saindo está se formando outro, vai ter outra composição. Praticamente dois mandatos que acontecem problemas de segmentos dentro dele. E fica o Conselho Tutelar de enviar representante, do nosso Sindicato de enviar parceiros. Nós temos dificuldade também, pois esse Conselho exige a participação de alunos, com 18 anos, que seriam os alunos da EJA. Nossos alunos da EJA trabalham. Como vamos fazer reuniões? Dificuldade da participação de pais. Fica restrito à SEMED mesmo. Então, temos essa dificuldade, temos que trocar o Conselho em julho e nós temos dificuldade de pais, de alunos (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Conforme exposto, a gestora do PAR relatou, novamente, a dificuldade de garantir a pluralidade representativa. Destaca-se que para que seja atribuída pontuação 3 (três), tal Conselho deve apresentar o exposto

(3) Quando o Conselho do Fundeb, ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação, é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.494/2007); possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o Conselho do Fundeb atua, em parte, no acompanhamento e no controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (Fundeb, Pnate e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho promove ampla publicidade à aplicação dos recursos (BRASIL, 2011a, p. 20).

Além da descrição da pontuação indicar que as reuniões não são regulares, pode-se entender que a participação desses segmentos tem um caráter mais formal, uma vez que, conforme relato da gestora do PAR, a atuação desse Conselho restringe-se, efetivamente, aos membros da SEMED, reforçando a centralização de suas ações no âmbito da educação do município.

Ao indicador 1.1.4 - “Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas”, incluindo as de Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA) e de Educação de Jovens e Adultos (EJA),

além da participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, a orientação da secretaria municipal de educação e a consideração das especificidades de cada escola, implica reconhecer que 50% ou mais escolas tenham esse documento, sendo que ele é “elaborado com a participação de alguns professores, mas sem a colaboração do Conselho Escolar” (BRASIL, 2011a, p.16-22), foi conferida a pontuação 3 (três).

Nota-se uma incongruência em relação à pontuação 4 (quatro) atribuída ao indicador que trata do Conselho Escolar, pois essa pontuação indica que ele atua nas diferentes atividades da instituição escolar, conforme segue, “(4) Quando existe, em toda a rede, conselhos escolares implantados com participação efetiva de todos os segmentos, eleitos democraticamente. A secretaria municipal de educação orienta e acompanha a atuação dos conselhos escolares” (BRASIL, 2011a, p. 18).

Com relação ao indicador 1.1.7 - “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”, a pontuação 3 (três) conferida significa

(3) Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação; o Comitê possui regimento interno, mas suas reuniões não são regulares; o Comitê é representado por segmentos do governo municipal e sociedade civil; mobiliza a sociedade e acompanha, em parte, as metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2011a, p. 22; BRASIL, 2011d, p. 13).

A justificativa da Equipe Local à pontuação é a de que houve mudanças dos membros no Comitê e que deveria haver substituições, demandando, assim, a “reestruturação do Comitê” (CORUMBÁ, 2011, s.p.). De fato, o que se observou é que a primeira composição do Comitê Local do Compromisso não contou com representantes de segmentos da sociedade civil, conforme já exposto.

Assim, a atribuição da pontuação 3 (três), considerada satisfatória, aos indicadores relacionados aos instrumentos de gestão democrática, sugere a necessidade de mudanças. Em decorrência, a composição do Comitê Local do Compromisso foi alterada no segundo ciclo do PAR (2011-2014), de forma a garantir a participação de outros representantes, conforme será discutido mais adiante.

A situação de reuniões não regulares é confirmada no “Relatório de Acompanhamento do PAR” elaborado pela Secretaria Estadual de Educação (SED) no ano de

2010, sobre o processo de implementação do PAR (2007-2010)¹⁰², no qual consta que havia sido realizada uma reunião apenas no ano de 2010 do Comitê Local do Compromisso e que isso se justifica tendo em vista que a “Equipe foi formulada recentemente” e teve dificuldade para articular as reuniões (MATO GROSSO DO SUL, 2010, s.p.).

A partir da pontuação atribuída ao Comitê Local do Compromisso, pela equipe que elaborou o PAR (2011-2014) na REME de Corumbá, foram planejadas as ações no documento “Plano de Ações Articuladas (PAR) (2011-2014): guia prático de ações” (BRASIL, 2011d), bem como outras subações presentes nas áreas 1.3 - “Conhecimento e utilização de informação”, 1.4 - “Gestão de finanças” e 1.5 - “Comunicação e interação com a sociedade”, conforme quadro, descrito na íntegra, a seguir:

¹⁰²Cabe esclarecer, conforme a pesquisa de Abrucio e Segatto (2016), na qual se analisou a atuação dos governos estaduais no processo de coordenação federativa em municípios no campo da educação, que no governo do Estado de Mato Grosso do Sul foi criada uma coordenadoria de apoio aos municípios em 2007, na gestão da então Secretaria de Estado de Educação (SED), Nilene Badeca, que, por sua vez, foi Secretária Municipal de Educação de Campo Grande de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. E, o estado, por meio da SED, ocupou formalmente o papel de assessoria e acompanhamento do PAR e dos programas federais por uma negociação feita pela referida Secretaria com o MEC.

Quadro 21: Dimensão 1: Gestão Educacional – ações referentes à atuação do Comitê Local do Compromisso no PAR (2011-2014): Corumbá-MS

Área 1.1 - Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino / Indicador 7 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso		
1- Descrição da Subação	Estratégia de Implementação	Descrição da Ação
<p>1- Definir as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local para elaboração dos atos normativos e sua publicização.</p> <p>2 - Convidar os diversos segmentos - do governo municipal e da sociedade civil - para comporem o Comitê Local do Compromisso, formalizando os representantes de cada segmento.</p> <p>3- Publicar o(s) ato(s) normativo(s) referente(s) à criação do Comitê Local do Compromisso e a sua composição.</p> <p>4- Reunir os integrantes do Comitê Local do Compromisso para formalizar sua atuação com a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.</p> <p>5- Acompanhar a atuação do Comitê Local do Compromisso.</p> <p>6- Incentivar o Comitê Local do Compromisso a acompanhar, em cooperação com a Comissão Gestora, o desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena (quando for o caso), respeitando as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.861/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais e dá outras providências.</p>	<p>1- Estudo do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE; e elaboração de uma minuta de portaria com as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso a ser encaminhada para publicação pelo prefeito municipal.</p> <p>2- Envio de ofícios para os segmentos listados na minuta de portaria para instituição do Comitê Local – do governo municipal e da sociedade civil – para convidá-los a integrar o referido grupo, informando sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, sobre as atribuições do Comitê e solicitando a indicação dos representantes de cada segmento (titular e suplente).</p> <p>3- Encaminhamento do(s) ato(s) normativo(s) para publicação após a resposta dos diversos segmentos convidados a comporem o Comitê Local do Compromisso.</p> <p>4- Agendamento e realização da primeira reunião do Comitê Local do Compromisso para a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.</p> <p>5-Leitura periódica das atas de reunião do Comitê Local do Compromisso, em reuniões entre o(a) dirigente municipal de educação e sua equipe, para providências, quando for o caso.</p> <p>6-Participação de representantes do Comitê Local do Compromisso em reuniões de avaliação, acompanhamento e reformulação da execução do Plano de Ação Territorial.</p>	<p>Garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, estabelecendo um calendário de atividades a ser divulgado entre seus integrantes.</p>
Área: 1.3 - Conhecimento e utilização de informação/ Indicador 2: Conhecimento da situação das escolas da rede		
<p>1- Apresentar o Plano de Ações Articuladas (PAR), em reuniões da equipe da secretaria municipal de educação, e definir pelo menos uma pessoa, além do dirigente municipal de educação, para o seu acompanhamento e a realização do monitoramento da execução das ações do PAR.</p> <p>2- Verificar o andamento das ações estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR), para subsidiar a realização do monitoramento no SIMEC.</p>	<p>1- Reunião da equipe da Secretaria Municipal de Educação, com a presença de representantes do Comitê Local do Compromisso para apresentação do Plano de Ações Articuladas (PAR) e definição de pelo menos uma pessoa, além do dirigente municipal de educação, para o seu acompanhamento e a realização do monitoramento da execução das ações do PAR no SIMEC.</p> <p>2- Reuniões periódicas da equipe da Secretaria Municipal de Educação, com a presença de representantes do Comitê Local do Compromisso para verificar o andamento das ações estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR), com vistas a subsidiar a realização do monitoramento do PAR no SIMEC.</p>	<p>Assegurar a utilização periódica de ferramentas ou instrumentos para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e da infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria, e utilizar os resultados no planejamento da gestão educacional do município.</p>
Área 1.4: Gestão de finanças / Indicador 3 – Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)		
<p>1- Assegurar as condições necessárias para o planejamento democrático da aplicação dos recursos do Fundeb e atuação do conselho responsável pelo controle social.</p>	<p>Reunião com representantes do Conselho Municipal de Educação (quando houver), do Comitê Local do Compromisso, dos conselhos escolares e de outros órgãos de controle social para desenvolver estratégias de controle na utilização dos recursos do Fundeb, para que sejam garantidos integralmente e conforme os princípios legais.</p>	<p>Desenvolver estratégia de controle de redistribuição e complementação de recursos do FUNDEB, para que sejam aplicados integralmente e conforme os princípios legais.</p>
Área 1.5: Comunicação e interação com a sociedade/ Indicador 1 – Divulgação dos resultados das avaliações oficiais do MEC		
<p>Divulgar e discutir, periodicamente, os resultados das avaliações oficiais do MEC, incentivando a comunidade escolar a propor estratégias para a melhoria da educação local.</p>	<p>Reuniões periódicas com o Comitê Local do Compromisso para apresentar o resultado das discussões com a comunidade escolar e para definir as estratégias a serem implementadas para melhoria da educação municipal, com vistas ao cumprimento das metas dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação e das vinte e oito diretrizes do Plano de Metas do PDE.</p>	<p>Apresentar, periodicamente, ao Comitê Local do Compromisso o resultado das discussões com a comunidade escolar para definir as estratégias a serem implementadas para melhoria da educação municipal, com vistas ao cumprimento das metas dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação e das vinte e oito diretrizes do Plano de Metas do PDE.</p>

Fonte: PAR Analítico do município de Corumbá (CORUMBÁ, 2011). Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria de Educação do município de Corumbá em: 28 set. 2015.

Assim, foram planejadas subações que objetivavam garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, desde a definição de competências, composição e o funcionamento, a necessidade de envio de convite para os diversos segmentos do governo municipal e da sociedade civil, a publicação dos atos normativos referentes à sua criação, a realização de reunião com seus integrantes para formalização de sua atuação, bem como elaboração do regimento interno e acompanhamento da atuação desse órgão colegiado, pela SEMED, por meio da leitura das atas de reunião.

Destaca-se, a partir do exposto, que as funções do Comitê Local do Compromisso estão relacionadas, principalmente, ao acompanhamento das ações desencadeadas pelo PAR (2011-2014) e sua participação no acompanhamento das estratégias de melhoria da qualidade da educação na REME de Corumbá e que está relacionada aos resultados das avaliações oficiais do MEC que compõem o IDEB.

Convém destacar que embora uma subação prevendo que este órgão colegiado seja responsável pelo acompanhamento, “em cooperação com a Comissão Gestora, do desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena” (CORUMBÁ, 2011, s.p.), segundo a gestora de do PAR na REME de Corumbá, deveria constar a descrição de “não se aplica”, uma vez que não há escolas no município de Corumbá que atendam essa população (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

O quadro a seguir mostra a nova composição do Comitê Local do Compromisso do município de Corumbá, no segundo ciclo do PAR (2011-2014):

Quadro 22: Composição do Comitê Local do Compromisso do município de Corumbá: PAR (2011-2014)

Quantidade de representantes	Segmento que representa
1	Secretaria Municipal de Educação
1	Representante dos professores
1	Representante dos diretores
2	Técnicos da Secretaria Municipal de Educação

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC). Disponível em:</simec.mec.gov.br/par/par.php?modulo=principa/comiteLocal>. Impresso pela técnica responsável pelo PAR no município de Corumbá em: 26 out. 2015

Como se vê no quadro 22, a quantidade de integrantes no Comitê Local do Compromisso aumentou, sendo cinco no total, se comparado com a composição do ciclo anterior. Observa-se, também, a presença de outros representantes. Entretanto, os representantes dos professores e dos diretores podem ser considerados representantes da sociedade política, ou seja, do aparelho governamental na medida em que foram indicados

pela Secretaria Municipal de Educação e não da sociedade civil, como representantes dos pais, do Sindicato, entre outros.

Com a ampliação do número de integrantes no Comitê Local do Compromisso, faz-se necessário compreender como estes segmentos integraram esse órgão colegiado a partir dos relatos dos Membros 1 e 2 do Comitê Local do Compromisso.

O Membro do Comitê 1 assim se expressa,

Eu fui convidado pela [...] [que é gestora do PAR no município de Corumbá] Ela também é a técnica da minha escola [que representa a SEMED e acompanha escola], mas eu já cheguei tarde, no meio do caminho [sobre a participação do Comitê]. A princípio [foi convidado], era para adquirir recursos para a cidade, para a educação. Tem que se montar planejamento, planos, objetivos estratégicos para captação de recursos. Numa dessas reuniões eu falei: ‘posso dar um apoio, tenho algumas ideias’. Compreendi que esse plano era bom. Eu achei até, como se diz ‘o povo não participa muito’. Para falar eu também sou esse povo que não participa muito. Coisas legais ali [no PAR], tudo que você chama para conversar ali, caminhar num objetivo só, delimitar suas metas, seguir um caminho, só é bom para qualidade da educação no município. Na verdade, quando eu fui, eu fui com uma meta, o que eu ia pedir para minha escola. Uma das coisas é que eu pedi quadras, Centros de Múltiplas atividades perto das escolas. Estão fazendo uma aqui. [...]. Não foi falada muita coisa. Sei que o Comitê era para garantir a vinda de recursos (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

Como se vê, o Membro 1 do Comitê Local do Compromisso compreendeu que o PAR era uma forma de garantir os recursos vindos do governo federal, indicando-se que a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi influenciada, dentre outros fatores, pela possibilidade de recebimento de apoio financeiro. Entretanto, pode-se identificar o desconhecimento sobre o que seja o PAR, que é justificada tendo em vista sua participação tardia nesse Plano, inferindo-se que não houve uma apresentação formal dos objetivos do PAR e de quais seriam as funções do Comitê Local do Compromisso no âmbito desse Plano. Corrobora essa afirmação, outro trecho do relato, por meio do qual expôs que não houve formação, estudo ou discussão: “Não me lembro. Estudo, estudo, não teve. Foi mais uma conversa, um convite” (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

Esse membro ainda destaca que seu objetivo era o de levar até a SEMED as demandas da comunidade escolar na qual está inserido no que se refere, principalmente, à construção de quadras escolares. Observa-se (Ver Anexo IX), que houve envio de verbas para a construção de tais quadras, o que em certa medida correspondeu a uma necessidade identificada pelo Membro 1 do Comitê Local do Compromisso, embora se analisa que na

elaboração do PAR (2011-2014) o governo federal já havia previsto o que seria objeto de apoio financeiro no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), fase 2, conforme discutido no segundo capítulo.

Segundo relato do Membro 2 do Comitê Local do Compromisso ao responder à mesma pergunta,

Eles estavam montando [o Comitê] e precisavam de uma professora para compor. Daí eles me chamaram para compor esse Comitê. Esse Comitê vinha para formalizar sobre a educação [o PAR] no município. Aí eu fiquei naquele impasse, ‘será que eu vou’? Aí a [gestora do PAR] falou: - ‘vem não é difícil não’. Era, assim, um plano do governo, tem hora que eu não sei explicar esse PAR, e inclusive eu até guardei aqui [mostrando a cópia do PAR], para conseguir mais recursos. Eles vêm falando aqui, por exemplo, recursos, disponibilizar às escolas do Ensino Fundamental da Rede materiais que abordem a temática educação integral para subsidiar a elaboração do projeto pedagógico [lendo o documento que tem nas mãos] (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

Observa-se que o Membro 2 do Comitê Local do Compromisso corrobora o relato do Membro 1 quanto ao fato de não ter havido uma apresentação sobre a finalidade desse instrumento de planejamento ou mesmo alguma orientação sobre a função do Comitê Local do Compromisso nesse âmbito, assim como sobre a relação do PAR à disponibilização de recursos para a educação municipal.

Com base nos relatos apresentados, apesar de estar prevista a ação de enviar convites aos segmentos de diversos setores envolvidos com a educação no município para participar do Comitê Local do Compromisso, a escolha desses membros ocorreu por meio de convite pessoal da gestora do PAR, revelando-se a prática patrimonialista enraizada nas relações sociais municipais. Trata-se de uma prática que ocorre nas relações da administração pública, que se baseia em critérios como *status*, favoritismo, entre outros, (FAORO, 1989) e que convive com outras práticas de gestão.

A partir da elaboração do diagnóstico da situação da Rede de Ensino de Corumbá bem como definidas as ações e composição do Comitê Local do Compromisso do PAR (2011-2014), inicia-se o processo de implementação, assunto abordado na próxima seção.

4.4 Implementação do PAR (2011-2014): processo de acompanhamento

Como já mencionado, o diagnóstico e a elaboração do PAR do segundo ciclo do PAR de Corumbá foram efetuados no segundo mandato do prefeito Ruiter Cunha de Oliveira (2009-2012) e o processo de implementação no mandato do prefeito Paulo Roberto Duarte (2013-2016), ambos do PT e, portanto, houve continuidade partidária à frente da gestão do município.

Quando perguntado à gestora do PAR no município de Corumbá como se deu o processo de acompanhamento do PAR (2011-2014), ela respondeu que

No SIMEC não existe [relatório de acompanhamento]. É só o Plano, o próprio sistema sabe o que foi atendido ou não. Por exemplo, não posso pedir isso de novo porque já foi atendido. Não tem uma consolidação anual. Nós vamos acompanhando e preenchendo o que foi atendido ou não (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

E, continua a sua descrição,

Nós vamos acompanhando e sabendo o que foi atendido e o que não foi migra para o próximo plano. Se você der uma olhada ali naquele quadro [apontando para a parede da sala]. Nós acompanhamos os termos de compromisso. Estão todos lá, enquanto não finalizam. Alguns ali já foram solicitação de prorrogação, os preços mudam, nós temos certa dificuldade do que vai ser solicitado. Ali [no quadro] nós temos 2011, 2012, 2014, solicitação de prorrogação de prazo. A Secretaria desenvolveu novas formas de trabalhar. A questão das construções que não pode ser assim, o próprio sistema ainda mudando, até mesmo a forma de pagamento, vamos adequando às demandas do FNDE, demandas do MEC, a forma com que eles trabalham (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Observa-se que o acompanhamento da implementação das ações definidas no PAR foi feito pelo registro no SIMEC, indicando que o instrumento de controle do MEC limita-se ao cumprimento das ações, além da preocupação da gestora do PAR com o cumprimento dos prazos, das contrapartidas e demandas estabelecidas pelo FNDE, em detrimento de espaços de participação no acompanhamento da implementação das ações, ou seja, da regulação dos processos político-administrativos.

Dito de outro modo, constata-se, portanto, a prioridade em relação ao atendimento e ao controle dos contratos, da prestação de contas no PAR, gerados pelas ações que demandaram assistência financeira do governo federal, situação que permite analisar que a posição assumida pela SEMED indica, de certo modo, a fragilidade da autonomia do município e, no limite, “até mesmo sua subordinação, [que] pode ser observada dada a dependência de acesso

a recursos para o financiamento das ações geradas nessa dinâmica”, conforme discute Camini (2010, p. 12).

Pelo exposto, cabe aqui a reflexão de Krawzyk e Vieira (2008, p. 59) quando afirmam que

Na maioria dos municípios, as políticas de descentralização não geraram espaços coletivos de decisões, concretizando-se como mera desconcentração das atribuições de suas secretarias de Educação para as instâncias intermediárias e para as unidades escolares, sem romper com a centralidade do Executivo na tomada de decisões político-educativas e de controle dos recursos materiais.

Apesar da centralização das decisões na SEMED, a gestora do PAR reconheceu a importância do acompanhamento das ações do PAR (2011-2014). Em suas palavras,

Nós poderíamos ter feito reuniões pelo menos uma vez por ano para fazer o acompanhamento, avaliação do ano, não deixar para o último ano, o que não foi atendido, quais são as nossas prioridades, mas, o que acontece, geralmente, nós deixamos isso para o final do ano. Então fica complicado, uma loucura, eu não cuido só disso, sou técnica que acompanha a maior escola do município. Dou formação na escola (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

A gestora do PAR alegou falta de tempo para realizar as reuniões de acompanhamento da implementação do PAR (2011-2014) em virtude da redução de pessoal na SEMED, sendo ela mesma cedida pela Secretaria Estadual de Educação (SED).

Expôs, também, ao ser entrevistada, sobre a disponibilidade de assistência técnica, durante o processo de implementação do PAR (2011-2014),

Então. Eu acho que ainda é pouca, esporádica. Deveria ser mais constante. E então, nós sofremos com as mudanças. Era uma equipe, agora você liga lá e já é outra. Mas eles sempre atendem, buscam atender. Sinto essa necessidade de ser mais constante. Nesse PAR não teve [segundo ciclo] (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

O depoimento da gestora do PAR expressa o alcance de ação da política coordenada pelo MEC, seja pela quantidade de municípios a serem atendidos seja pela troca da equipe no FNDE. Identifica-se, assim, limitações de os federativos locais e suas dificuldades administrativas ou técnicas, reconhecendo-se “a necessidade de assistência técnica mais efetiva a esses entes”, como indicam Valadão et al. (2017, p. 14).

É importante, destacar o relato da gestora do PAR sobre as principais demandas do município, apresentadas no Plano, sendo que destacou,

A infraestrutura. A construção de creches era uma demanda do município. No primeiro ciclo do PAR foi construída uma creche. Foi bem demorada essa construção que começou em 2007 e só foi entregue em 2011, essa

primeira. Do segundo ciclo para cá nós já ganhamos cinco. Então já construímos duas na verdade e já estão em funcionamento e três aguardando verbas. Houve aquela modificação para outra metodologia. Da metodologia tipo B, passou para a metodologia tipo convencional. Houve a modificação e eles (FNDE) pediram que nós voltássemos à metodologia convencional. Isso aí teve um atraso é claro, tem toda uma questão de verba. Era para ser tudo com estrutura pré-moldada. Tinha que vir de fora. Então, voltou para a metodologia convencional a forma de construção (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

A gestora continuou, com certo detalhe,

Licitação [outro problema na implementação do PAR]. Nós temos muita dificuldade com licitação. Com a compra de alguns itens porque os valores são lançados, valores médios Brasil, geralmente baseados em valores médios Brasil, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, que são valores praticados que são diferentes de MS. Por exemplo, tem escola localizada a 400 quilômetros daqui e você imagina uma construção de uma escola a 400 quilômetros, os valores aumentam, as pessoas precisam ficar alojadas, tem que pagar alimentação, isso tudo encarece a obra. Por exemplo, quando nós ganhamos uma creche em 2016, nós vamos receber essas verbas em 2017, e aí os valores já estão defasados. Se vai para licitação, muitas vezes esses itens não têm em Corumbá, em Mato Grosso do Sul. Esses dias nossos Centros de Educação Infantil precisavam de pastilha, aí não tem, tem que buscar fora do estado. O tempo também, quanto mais tempo se gasta mais fica caro, não é uma coisa que dependa especificamente de a Secretaria de Educação resolver. Mas também tem nessas obras a questão da contrapartida, o muro, por exemplo, não consta no projeto do FNDE, mas tem que ser feito pelo município, aí demanda mais tempo. O município tem atendido, não vou te dizer que logo, mas o mais rápido possível (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Como se verifica, a infraestrutura apresenta-se como principal demanda, sendo que a localização do município e suas especificidades, assim como as contrapartidas na efetivação de ações, dificultaram, principalmente, os investimentos na estrutura física das escolas e o atendimento por parte do MEC.

A gestora do PAR afirma, ainda,

Foram feitas todas as alterações, observadas as necessidades, mas como nós temos algumas questões de obras antigas, precisa finalizar, enquanto isso não finalizar, então, eles não abrem mais para ações, não dá para solicitar mais coisas devido a essa situação. Mas como eles não têm dinheiro, não tem dinheiro no Brasil, eles vão deixando. Aí depois, falam tem 30 dias para consolidar o novo ciclo. Aí os municípios correm atrás para regularizar as pendências, para poder fazer o novo ciclo (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

No entanto, observa-se a cobrança do FNDE com relação à prestação de contas de obras realizadas com recursos do governo federal quando se imprimiu o PAR Analítico do município de Corumbá.

O seu município já recebeu recursos para as obras AQUI LISTADAS e as mesmas apresentam pendências em sua execução. Enquanto o problema não for sanado, o FNDE não procederá a análise de novas demandas de obras, tampouco efetuará novos Termos de Compromisso com seu Estado/Município. Caso a situação tenha sido resolvida, favor atualizar o módulo de obras que o sistema será imediatamente desbloqueado e sua obra será analisada. Equipe PAR MEC/FNDE (CORUMBÁ, 2011, s.p.).

A situação indica o comprometimento do município com o governo federal, porém sua dificuldade, como ente federado mais frágil, para cumprir o acordo efetuado por meio de convênio, conforme as normas de transferência de recursos federais.

Vale lembrar, que em 2013, ocorreu a abertura do SIMEC para que fossem realizadas alterações no PAR, cuja justificativa assenta-se na demanda de municípios que solicitaram a disponibilização do SIMEC – MÓDULO PAR para atualizações que consideraram necessárias para os anos de 2013 e 2014 (BRASIL, 2013), conforme pressão exercida pela UNDIME.

Sobre a abertura do SIMEC, a gestora do PAR afirmou, de forma positiva,

Em 2013, o que aconteceu foi que o PAR abriu para uma reformulação, um ajuste, foi interessante, importante. E assim, algumas coisas já tinham sido atendidas, material esportivo, por meio de emenda parlamentar, a necessidade era em outro ponto, então vamos reorganizar. Já tinham atendido 2(dois) ônibus, precisava de mais dois. Veio um ônibus¹⁰³ também do governo estadual. Essa situação nós fomos reorganizando. (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

Tratou-se, portanto, de um momento de atualização do PAR (2011-2014), lembrando que não houve mudança político-partidária na gestão municipal, uma vez que o PAR (2011-2014) foi elaborado na gestão do PT e sua implementação teve continuidade sob a mesma sigla.

Quanto à participação no processo de implementação do PAR (2011-2014) o Membro 1 do Comitê Local do Compromisso relatou que não participou do processo de acompanhamento, conforme apresentado a seguir,

Não posso te dizer muito, porque já cheguei tarde, no meio do caminho. Olha, pelo que eu percebi, teve uma ata, eu li, tinha umas coisas que eu gostei, aprovei. Mas, não me lembro de mais nada, desculpe-me. Não participei, vou ser honesto. Eu participei só daquelas duas reuniões mesmo que assinei a ata (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

¹⁰³ Segundo a gestora do PAR no município de Corumbá, há uma grande necessidade de transporte escolar em virtude da REME atender escolas rurais e, mesmo com a aquisição de ônibus escolares por meio do PAR e com auxílio do governo estadual ainda há a contratação de uma empresa terceirizada que faz algumas rotas no município (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/7/2016).

O Membro 2 do Comitê Local do Compromisso, por sua vez, respondeu:

A primeira reunião que participei foi em 23/05/2011, que fiz parte do PAR. Daí outra reunião ficou para 09/06/2011. Para você ter uma ideia eles entregaram isso daqui pronto [apontando para o documento]. Fomos lendo, tirando as partes principais, a parte que a Prefeitura sentia que estava contente porque ela ia conseguir resolver. Nessa parte está escrito ‘rever para ver se estava a contento da própria Secretaria’, que foi a contento da equipe que estava ali. ‘Fiz parte apenas dessas duas reuniões, por isso fiquei ‘assim’, quando você ligou (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

Os relatos dos Membros do Comitê Local do Compromisso mostram que, apesar da incorporação de outros representantes nesse Comitê, dos diretores e dos professores, as escassas reuniões realizadas foram para validar o Plano e reforçam que as decisões estão concentradas na SEMED.

A gestora do PAR confirma o depoimento dos membros do Comitê Local do Compromisso,

Depois, nós reunimos aquela equipe [composta pelos membros do Comitê Local]. [E disse] está aqui o nosso PAR. Vamos dar uma olhada, ver se está atendendo, se as nossas escolas estão sendo contempladas (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016)

Desse modo, infere-se que houve participação formal desses membros, uma vez que foram nomeados para compor o Comitê Local do Compromisso, ou seja, somente a regulamentação formal dessa participação, não se observando, debate, negociação ou intervenção nas esferas de decisão.

Como acentua Lima (2011, p. 78), a prática de participação na educação não deve ser vista apenas em seu aspecto formal, mas como um instrumento de realização da democracia e, portanto, “deve constituir-se como uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada”.

Além de acompanhar a implementação das ações decorrentes do PAR (2011-2014), como já mencionado, o Comitê Local do Compromisso deveria desempenhar a função de mobilizar a sociedade e de acompanhar as metas de evolução do IDEB. Nesse sentido, quando perguntado ao Membro 1 desse Comitê sobre sua participação nesse processo, o mesmo respondeu:

A Secretaria que faz o acompanhamento, faz a reunião com os diretores. Faz aquele apanhado com os professores. Reunião nas escolas, vão nas escolas mesmo, para repassar, para falar. Nossa, eu não aguento mais tanta reunião para falar desses descriptores. Em cima deles é elaborada a avaliação da SEMED que tenta ser semelhante [Prova Brasil]. É um diagnóstico

(ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

O Membro 2 do Comitê Local do Compromisso ao responder a mesma pergunta, expressou:

Não participei. A Secretaria é quem faz esse acompanhamento. O resultado da Prova vai para o telão da escola. Faz as reuniões, mostra para os professores o que precisa melhorar. Nós seguimos os indicadores do MEC e põe no telão. No ano passado, eu estava na sala de aula. Então eu falei, houve muito baixo índice de matemática. Então, eu falei: ‘como fazer para essas crianças aprenderem’? Então, nós fizemos pesquisa, muita pesquisa. Entrava no site, isso daqui é bom e trabalhava em sala de aula. Quando veio a Prova Brasil no ano passado, quando a professora que veio aplicar a prova e estava lendo o menino falou: ‘Isso daí a professora já deu’. Então, ela lia outro item. O menino: ‘Ei, a professora já deu esse’. Fica na mente dele e então se torna fácil. Porque eu passava tudinho. Quando veio no final do ano o resultado, houve uma reunião e então falou que o aproveitamento subiu. Como é que subiu? Então eu fui entender que tinha que buscar, não ficar só preso no livro, pesquisar mesmo, preparar aquelas crianças (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO, 18/07/2016).

E acrescentou,

[...] porque quando a escola abaixa o IDEB é terrível, fica malvista. Nós fazemos tudo para o IDEB não abaixar, só aumentar (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

Observa-se, portanto, que na dinâmica local, a divulgação dos resultados das avaliações oficiais pela SEMED vem influenciando a prática dos professores e invade o espaço da escola, ocasionando, inclusive, competição entre elas, e acaba por exercer pressão e controle sobre o trabalho do professor, impondo-lhe uma conduta de adaptação à lógica dos exames como forma de evitar o fracasso e alcançar os resultados e que há direcionamento no desenvolvimento de conteúdos e de conhecimentos que serão exigidos nos testes padronizados. Nesse sentido, interfere, também, na forma como a avaliação da aprendizagem acontece na escola. A expressão “fica malvista” demonstra a dimensão dos efeitos que podem causar na perspectiva que a comunidade tem da escola, assentada nos elementos da gestão gerencial.

O acolhimento e o desenvolvimento de práticas que fazem com que os sujeitos sociais ajam de determinada forma, são motivados, utilizando os termos de Freitas (2007, p. 8) pelos “contratos de gestão” baseados na aferição de “resultados educacionais”, fazendo com que governadores, prefeitos, gestores, professores sejam “responsabilizados”, tendo que

demonstrar o avanço da aprendizagem de seus alunos, o que é feito por meio de avaliações de larga escala. Segundo o autor, os testes têm:

[...] a função de medir, o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de controlar os atores envolvidos no processo educativo. Sem testes, não há responsabilização e meritocracia – teses fundamentais do mercado. [...] na ótica da responsabilização, o importante é estabelecer o que a criança fará em um determinado nível de ensino, de uma maneira que possa ser medido na forma de desempenho, de uma competência (FREITAS, 2007, p. 10-11).

O acompanhamento das escolas com relação ao IDEB está presente também no relato da gestora do PAR, conforme segue,

O acompanhamento do IDEB ficou mais a cargo da Secretaria. Nós sempre fazemos aquele trabalho de falar que não é *ranking*. Isso a gente fala muito isso nas escolas. E aí o que vem do IDEB nós trabalhamos em formações de área, inclusive no sábado. No dia trinta de julho, já tem formação que vai falar da Base Nacional Curricular Comum. Quando o IDEB é liberado, como foi para nós, fazemos reunião com o diretor, coordenador, para tratar com a escola. Depois, individualmente, com cada escola, como foi seu IDEB nas séries iniciais e finais. ‘E agora diretor, junto com o coordenador, como vai ser, como é que vocês vão fazer, quais são as metas e quais são as estratégias que o senhor vai adotar para melhorar ou para manter já que está bom?’ Então, a escola trata de divulgar, de chamar uma reunião com os pais, professores para explicar o que aconteceu, quais estratégias a escola vai adotar a partir do que aconteceu, daquele momento, para melhorar os índices das escolas. Sabemos também que tem toda uma questão de infraestrutura, de outros elementos que interferem nessa questão, influenciam na construção dessa nota. Tem planos, as escolas nos enviam os planos, cada escola tem uma pasta com os planos, com as estratégias, já passou um semestre. Aí começa o segundo semestre. Então, quais dessas estratégias foram utilizadas, quais estão em andamento, quais deram certo, quais foram abandonadas e por quê? É reassumir essa estratégia para que ela possa ter andamento. Então, esse é o momento que nós fazemos uma parada, reavaliamos as estratégias da escola (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Segundo a gestora do PAR, foi elaborado outro instrumento de acompanhamento das escolas. Assim explica,

Criamos um sistema de lançamento desses dados que foram se modificando ao longo do tempo, de não ficar muito difícil lançar, de visualizar. Hoje, para você ter uma ideia, nós temos um *link*, cada um lança os dados de sua escola. Se você quer saber a nota individual, qual é a turma, o ano, Português, Matemática, onde erraram, em que questão, desritor, o que acertaram. Nós conseguimos ver tudo isso, com base nos desritores. Sempre com base nos desritores (ENTREVISTA, GESTORA DO PAR NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 19/07/2016).

Nesse sentido, a divulgação dos resultados do IDEB e a lógica de gestão local têm

induzido práticas de controle de resultados nos sistemas de ensino por meio das quais se buscam reconhecer aspectos específicos da aprendizagem dos alunos, segundo os descriptores que orientam o que será avaliado na Prova Brasil.

Cabe discutir segundo Afonso (2014, p. 494), que se deve ter como antídoto à “exacerbação” da avaliação externa e suas consequências, uma avaliação institucional alternativa, sendo que esta pode ser vista como possibilidade de construção de relações democráticas,

[...] enquanto responsabilidade assumida no âmbito da autonomia coletiva dos atores educativos tem de ser congruente com a revalorização da avaliação formativa, ou de outras formas de avaliação comprometidas com a criação de condições reais de aprendizagem para todas/os, significando, assim, a reposição da confiança nos professores e o reconhecimento da importância de processos partilhados e dialógicos que envolvam os docentes enquanto profissionais, os estudantes, a comunidade e o próprio Estado.

Essas dimensões e interações não têm sido desenvolvidas na ação dos sujeitos no âmbito do PAR, tendo em vista a visão reducionista de avaliação prevista nesse instrumento de planejamento via IDEB, e que possibilitariam exercitar o coletivo da escola em processos de apropriação dos problemas do cotidiano e refletir sobre o futuro, principal função dos processos avaliativos (FREITAS, 2013).

Os membros do Comitê Local do Compromisso entrevistados apresentaram uma avaliação sobre o PAR. O Membro 1 assim sintetizou

Então, fica a minha opinião. O PAR ele é bom, se tem as três vertentes na vida de uma pessoa: a escola, a própria Secretaria de Educação e a comunidade, pais, tios, avós, amigos. Se esses três tiverem diálogo nós vamos ter melhorias significativas. Porque se só um deles atuar fica complicado. Se esquecem dos outros dois lados. Meu ponto de vista pelo pouquinho de tempo que trabalho com o ser humano (ENTREVISTA, MEMBRO 1 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

Apesar do pouco conhecimento sobre o PAR, o entrevistado demonstrou compreender que esse planejamento poderia contribuir com a educação em âmbito local, denotando a importância da articulação entre escola, SEMED e comunidade escolar, por meio do diálogo, a partir do qual poderiam ser definidas as demandas para a REME de Corumbá. Embora essa articulação não tenha sido evidenciada na elaboração do PAR a partir do que se discutiu até aqui.

O Membro 2 do Comitê Local do Compromisso assim se expressou sobre essa modalidade de planejamento

Porque depende de todos que fazem parte, não só do prefeito, da assessoria, são muitas pessoas envolvidas. Tem que ter articulação entre essas pessoas. O PAR é isso. Tem que ter articulação com as escolas, para vir os recursos que podem ajudar naquele ponto específico. O PAR contribuiu e está contribuindo. Por exemplo, com a melhoria da escola. A Secretaria ouve muito a escola para planejar. Tem um contato bem próximo da Secretaria com a escola. Hoje à tarde, por exemplo, a técnica vem aqui, porque vai haver uma reunião com todos os professores antes das aulas, para colocar os pingos nos “is” do que vamos fazer até o final do ano. Tem um acompanhamento mais próximo entre Secretaria e escola (ENTREVISTA, MEMBRO 2 DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ, 18/07/2016).

No relato, observa-se que o Membro 2 atribuiu ao PAR maior aproximação da Secretaria Municipal de Educação com as escolas, na medida em que propiciou à SEMED ouvir as necessidades das escolas e traduzi-las no planejamento da REME. Entretanto, esse processo parece estar relacionado mais à escuta das necessidades e menos à participação no processo de deliberação coletiva, como discutido na seção que tratou sobre a elaboração do PAR, pois coube à Secretaria definir quais ações considerava adequadas.

A partir do exposto neste capítulo, apesar de o PAR apresentar-se como um planejamento que prevê a participação social na gestão da educação desde o diagnóstico e elaboração até o acompanhamento das ações planejadas, verificou-se o viés centralizador na tomada de decisões no primeiro e segundo ciclos do PAR (2007-2010/2011-2014) haja vista a composição da Equipe Local e do Comitê Local do Compromisso, principalmente, no primeiro ciclo (2007-2010), apenas por membros do poder público local. Reconhecendo-se, portanto, que a dinâmica do processo de implementação está condicionada aos processos de decisão tomados em âmbito local.

E no segundo ciclo do PAR (2011-2014), embora houvesse na composição do Comitê Local do Compromisso de membros que representavam o segmento dos diretores e dos professores, essa participação apresentou-se restrita e formal. Por certo, a regulação promovida por esse instrumento de planejamento que se daria na constituição de espaços de deliberação, de participação plural, não promoveu a correlação de forças e as possíveis disputas em torno das decisões tomadas nesse âmbito, podendo-se afirmar que a metodologia utilizada na elaboração do PAR não correspondeu ao caráter participativo preconizado na proposta.

Soma-se ao caráter centralizador exposto, a adoção de escolhas dos Membros do Comitê Local do Compromisso, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), por meio de critérios

pouco democráticos que demonstram a herança patrimonialista ainda presente nesse espaço e que se apresentam como entraves para a democratização da gestão da educação.

Analisou-se, ainda, que o Comitê Local do Compromisso não atuou na mobilização da sociedade e no acompanhamento das metas de evolução do IDEB, função essa exercida pela SEMED de Corumbá e que tem induzido a prática de controle de resultados, a responsabilização dos sujeitos locais e dificultado o estabelecimento da deliberação coletiva a partir da própria realidade educacional das unidades escolares que compõem esse Sistema Municipal de Educação.

Assim, a democratização da gestão apresentou-se em processo o que demanda o estabelecimento de ações coletivas e conjuntas para que esse tipo de gestão participativa venha a se concretizar nas relações entre a sociedade civil e o poder público local. E, apesar de o Comitê Local do Compromisso, no âmbito do PAR (2011-2014), avançar na criação de espaços para a participação, sua atuação está condicionada às decisões tomadas no âmbito local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento desta tese buscou-se analisar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) (2011-2014) e as implicações dessa atuação para a democratização da gestão da Educação Básica em dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul (MS): Campo Grande e Corumbá.

Os objetivos específicos da tese foram os de contextualizar o PAR no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação e sua relação com a organização federativa do Estado brasileiro; verificar a articulação do Comitê Local do Compromisso com o Comitê Estratégico do PAR, instituído em âmbito nacional, responsável pela definição das ações, programas e atividades do PAR; e examinar a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação das ações definidas no PAR (2011-2014), nos municípios de Campo Grande e Corumbá.

Para tanto, fez-se um levantamento e análise documental, de forma a conhecer os planos de governo, os documentos oficiais produzidos nos âmbitos nacional e local e utilizou-se, também, entrevistas semiestruturadas com sujeitos presentes no processo de implementação do PAR (2011-2014).

Na exposição da pesquisa sobre a atuação do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014) e as implicações dessa atuação para a democratização da gestão da educação dos municípios de Campo Grande e Corumbá, definiu-se como categorias de análise: descentralização e gestão democrática.

Primeiro, foi necessário situar o Comitê Local do Compromisso no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE foi elaborado pelo governo federal, no segundo mandato do governo Lula da Silva (2007-2010), definido no Plano Plurianual (PPA), como uma das agendas prioritárias, (2008-2011), denominado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, apresentado pelo governo, e intentava articular a

ação dos entes federados, em regime de colaboração, para a gestão da educação. Destacou-se que esse Plano teve continuidade no primeiro mandato do governo de Dilma Vanna Rousseff (2011-2014).

Nesse sentido, referenciando-se na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN) que reconhecem que cada ente federado tem suas competências na gestão da educação, mas devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração de modo a equalizar as oportunidades educacionais no território nacional, observa-se legitimidade na proposta do PDE no sentido de buscar atender ao que está prescrito em tais dispositivos legais. Importa destacar, que com o PDE se colocou em debate, também, o papel de coordenação da União, que, por meio desse Plano, passou a ser mais evidenciado, haja vista que a União assumiu o protagonismo na condução da política de educação básica em todo território nacional. Assim, por meio de sua atuação coordenadora intentou promover a melhoria da qualidade da Educação Básica pública via transferência voluntária. Em outras palavras, o PDE foi tomado como orientador e regulador das ações realizadas para a gestão da educação e requisito e parâmetro para assistência técnica e financeira voluntária da União às redes públicas de Educação Básica, materializado por meio do Decreto 6.094/2007.

Destacou-se que a adesão ao Plano de Metas pelos municípios, estados ou Distrito Federal seria realizada por meio de Termo de Adesão Voluntária, fazendo-se perceber o reconhecimento, nesse Plano, de que, pela característica federativa do Estado brasileiro, deve-se buscar garantir a autonomia política dos níveis subnacionais de governo. Portanto, conforme discutido, a transferência de atribuições entre níveis de governo só poderia ocorrer mediante a adesão do nível de governo que passaria a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas, precisando ser incentivados para isso e, no caso específico do Plano de Metas, a possibilidade de receber recursos financeiros do governo federal.

Assim, discutiu-se que, tendo em vista a centralização normativa e fiscal da União, juntamente com a insuficiente capacidade das unidades subnacionais, de modo geral, em corresponder às demandas educacionais incorporadas a partir da descentralização, permitiram que o governo federal instrumentalizasse políticas governamentais com vista à melhoria da oferta da educação básica. Nesse sentido, o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado no governo Lula da Silva, demonstrou a capacidade do governo central de firmar a sua agenda governamental no campo das políticas educacionais, via financiamento, comprovando-se a fragilidade de grande parte dos municípios.

Analisou-se, também, que a partir do PAR, houve uma modificação na relação entre a União e os governos subnacionais, ou seja, na forma de ser realizada a transferência voluntária, rompendo com uma prática conhecida como “balcão de negócio” que caracterizava o traço clientelista dessa assistência aos estados e municípios no campo da educação.

Nesse cenário, a União estaria desempenhando, por meio de sua função supletiva e redistributiva, em um contexto mais democrático, papel importante na redução das desigualdades na oferta da educação de qualidade, estabelecendo a coordenação da ação dos entes federados e desempenhando seu papel articulador da federação, orientada pelo objetivo de assegurar interesses e necessidades comuns e, desse modo, assumindo uma ação mais ativa no fortalecimento do regime de colaboração.

Pelo exposto, a descentralização presente no PDE/Plano de Metas/PAR estaria aproximando-se do que se entende por “descentralização qualificada” que não significa transferência de responsabilidades pelas ações educacionais (desconcentração) aos governos subnacionais, omissão ou abandono, mas que requer coordenação federativa por parte da União no intento de garantir o alargamento dos direitos sociais, inclusive o direito à educação, conforme discutido por Dourado (2007, 2013b).

Entretanto, mesmo que se observe uma aproximação com o conceito de descentralização qualificada, os dados presentes nessa pesquisa permitem que se discuta que há no âmbito do PDE o desenvolvimento de uma concepção “restrita de autonomia” (DOURADO, 2007, p. 931), ou seja, restrita à dimensão financeira, haja vista o caráter direutivo e centralizador desse Plano, de forma que continuam a conviver práticas centralizadoras combinadas com práticas descentralizadas.

Analisou-se, que a coordenação federativa também pressupõe o estabelecimento de arenas de discussão entre os entes federados cujo objetivo é intentar a articulação e a decisão conjunta, considerada necessária em todas as etapas de uma política desde a sua formulação, a implementação e a avaliação. O que poderia ser garantido, por meio do PAR, com a aprovação da Lei n. 12.695/2012, que instituiu o Comitê Estratégico do PAR no âmbito do Ministério da Educação (MEC), cujas atribuições eram as de definir ações, programas e atividades que serão ofertadas no PAR, garantindo-se na composição desse Comitê a participação dos representantes dos estados e municípios por meio do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Discutiu-se que a presença de representantes do poder público municipal e estadual, demonstrava uma tendência de incorporação de representação mais orgânica dos governos subnacionais nas decisões sobre essa política educacional na tentativa de diminuir o grau de centralização decorrente da formulação do PDE/Plano de Metas o que de certa forma implicava o reconhecimento de que com estes Planos havia ocorrido a diminuição do espaço de autonomia dos estados e municípios, vistos como executores de políticas e não como formuladores da política. Destacando-se, inclusive, que a participação de representantes dos entes federados, por meio de órgãos colegiados como esse, poderia garantir a presença de subsídios que tornariam mais qualificadas as decisões tomadas, evitando-se, inclusive, sobreposições e que a intensidade e regularidade do contato entre governo federal e os governos municipais poderiam fortalecer a cooperação e, principalmente criar espaços e mecanismos de acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, considerados relevantes e necessários para o estabelecimento e a manutenção das relações intergovernamentais.

Mas não houve a constituição do Comitê Estratégico do PAR, conforme discutido no capítulo 2, a partir da entrevista com a representante da UNDIME no Estado de Mato Grosso do Sul, o que segundo ela foi afetada pela troca de Ministros de Educação, em 2012, e pela criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em 2011, secretaria que tinha como objetivo buscar ampliar o diálogo entre gestores dos governos subnacionais, indicando-se, assim, uma possível sobreposição de ações dessa Secretaria com o Comitê Estratégico do PAR.

Houve, portanto, dificuldade no estabelecimento de relações intergovernamentais baseadas na relação de interdependência entre os entes federados, reconhecendo-se que a formulação do Plano de Metas/PAR se deu dentro de uma dinâmica federativa centralizada e coordenada pelo governo federal, com pouco diálogo com os municípios, o que demonstra que o Estado brasileiro ainda se encontra em processo de aprendizado quanto ao estabelecimento dessas relações, portanto, as respostas a esse problema não estão postas.

Entretanto, isso não impediu que a UNDIME, que pode ser considerada como um sujeito coletivo, se articulasse com o Ministério da Educação (MEC) e atuasse de forma a interferir no processo de redefinição do segundo ciclo do PAR (2011-2014) em favor dos interesses das municipalidades, entre eles, abertura do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) para redefinir as ações do PAR (2011-2014), em virtude da troca do poder administrativo local com as eleições, o que permitiria que os novos gestores pudessem se familiarizar com esse instrumento de gestão e

não houvesse rupturas no planejamento e gestão municipal. A abertura desse sistema também tinha como intuito que os municípios revisassem as ações sob sua responsabilidade no PAR, que, conforme apresentado pela representante da UNDIME em MS, caracterizava-se pela grande quantidade de ações que dependiam apenas do município e não em regime de colaboração com o governo federal, realidade apresentada, também, em outras pesquisas.

A UNDIME atuou também no acompanhamento dos recursos financeiros que ainda não haviam sido repassados pela União aos municípios referentes ao PAR (2011-2014), o que pode ser um indicador da dificuldade da União em estabelecer uma agenda programada de recursos aos municípios.

A atuação da UNDIME demonstra a complexidade na relação entre os entes federados bem como a legitimade dos governos subnacionais no processo decisório o que correspondeu a mudanças no PAR como as aqui mencionadas.

Como resultado, analisou-se, também, que apesar de instituído por meio da Lei 12.695/2012, conforme discutido, o Comitê Estratégico do PAR não foi constituído. Assim, não teria como haver articulação com as Redes Municipais de Educação de Campo Grande e Corumbá, via Comitê Local do Compromisso, destacando-se que esse Comitê tem seu espaço de atuação circunscrito ao âmbito desses municípios. Considerou-se, ainda, que a interlocução entre os municípios e a União se deu via a UNDIME por meio de encontros regionais que intentavam sanar as dúvidas dos municípios na implementação do PAR nos dois ciclos e capacitar as equipes técnicas locais quanto à metodologia desse Plano. Assim, a UNDIME foi considerada “parceira” pelos gestores do PAR nos municípios analisados para a efetivação desse instrumento de planejamento.

A partir do PDE/Plano de Metas/PAR afirmou-se que houve uma tentativa de fortalecimento do regime de colaboração. E, com base nessa ação intencional da União, analisou-se que no município de Corumbá, por meio do PAR, houve a possibilidade de que os gestores dessa Rede de Ensino desenvolvessem atividades de planejamento para o atendimento das demandas educacionais, demonstrando-se, assim, a importância que esse instrumento de planejamento adquiriu no reconhecimento das necessidades educacionais do município, conforme pode ser observado quando da caracterização dos dados educacionais do município no que se refere à identificação das fragilidades dessa Rede de Ensino e à proposição de ações para reverter os problemas encontrados. Nesse sentido, o PAR contribuiu para que a Secretaria de Educação desse município realizasse o diagnóstico da realidade escolar, como base para as medidas mais adequadas à gestão do sistema; o que demonstrou

uma relação orgânica do PAR com a realidade educacional dessa Rede de Ensino, mas que ainda necessita da criação de instrumento de acompanhamento e avaliação desse Plano.

Assim, o federalismo cooperativo foi afirmado na política aqui analisada, na medida em que está embasada na cooperação entre os entes federados e na colaboração entre os sistemas de ensino, o que em certa medida pode ter contribuído para a instituição da cultura de planejamento no município analisado, podendo-se afirmar que a União estaria fortalecendo o regime de colaboração.

No município de Campo Grande, a Secretaria Municipal de Educação já desenvolvia um trabalho de “planejamento estratégico”, por certo que o PAR não se diferenciou da tarefa rotineira desempenhada por esta Secretaria que também já contava com pessoal especializado para tanto.

Aspectos como os apresentados tais como, atividade de planejamento e capacidade técnica para realizá-lo, diferenciam-se em ambas as Redes de Ensino, fazendo com que na Secretaria Municipal de Educação de Corumbá tenham sido demandados mais esforços de forma a se preparar para atender à proposta de planejamento presente no PAR, principalmente no sentido de qualificar o corpo técnico dessa Secretaria por meio de capacitação promovida no âmbito dessa modalidade de planejamento.

Considerou-se, inclusive, a regulação dos processos político-administrativos, exercida pela União, por meio da qual as secretarias municipais devem realizar determinadas ações e seguir diretrizes e regras que são definidas pelo governo federal para a gestão e para o planejamento de seus sistemas de ensino, reconhecendo-se, inclusive, a regulação pedagógica, pois o Ministério da Educação (MEC) formulou a base de dados que geram as ações e as subações, conforme discutido por Marchand (2012). Entretanto, cabe aos municípios decidirem quais ações e como as ações sob sua responsabilidade serão implementadas tendo em vista a disponibilidade orçamentária e a necessidade imediata de cada Rede Municipal de Ensino (REME). Assim, mesmo que o PAR promova a regulação dos entes federados pela União, deve-se reconhecer a autonomia dos municípios na gestão da educação local.

Com base nos dados presentes neste trabalho, reitera-se que o PAR tenha contribuído para a instituição da cultura do planejamento, tendo em vista a continuidade desse Plano em segundo ciclo (2011-2014) e os avanços na aprendizagem da metodologia desse instrumento de planejamento no que se refere à reflexão e o exercício de planejamento pelas equipes municipais, mais especificamente na Rede Municipal de Ensino (REME) de Corumbá.

Já a REME de Campo Grande, mesmo tendo experiência na realização de planejamento estratégico e demonstrado ter realizado diagnóstico, apresentado relatório do

PAR (2007-2010) de forma a realizar uma avaliação desse Plano no período referenciado, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), o acompanhamento da implementação das ações e a avaliação desse processo bem como os resultados alcançados não foram realizados. Esse fato ocorreu, principalmente, devido à mudança político-administrativa no âmbito do município, em março de 2013, com a cassação do prefeito Alcides Jesus Peralta Bernal, do Partido Progressista (PP), e que acarretou mudanças de secretários municipais de educação, dificultando o andamento das atividades da Secretaria Municipal de Educação. Dessa forma, houve paralisação da construção de salas e CEINF's devido à impossibilidade de movimentação das contas da prefeitura.

Acrescenta-se que em Corumbá houve atraso no repasse de recursos e algumas obras físicas demoraram a ser executadas em virtude de mudanças do governo federal na metodologia de construção de Centros de Educação Infantil (CEINF's), falta de disponibilidade de materiais na região e até mesmo de capacidade técnica da Secretaria Municipal de Educação para lidar com a prestação de contas e com o preenchimento do SIMEC.

No que se refere à participação local no âmbito do PAR, a organização do Comitê Local do Compromisso constava na diretriz XXVIII do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído em 2007. A referida diretriz indicava a necessidade da presença de representantes de diversos segmentos, seja da sociedade civil, seja da sociedade política (aparelho governamental), no âmbito do sistema/rede municipal, para que fosse realizada a mobilização da sociedade e o acompanhamento das metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Além dessas duas funções, ao Comitê foi atribuída, também, a função de acompanhar a implementação das ações decorrentes do PAR, nos dois ciclos (2007-2010; 2011-2014) e, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), o Comitê Local do Compromisso passou a constar como indicador de qualidade presente na Dimensão 1 – “Gestão Educacional”, Área 1 - “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de Ensino” (BRASIL, 2011a).

Observou-se que a presença de diversos segmentos nesse Comitê Local poderia conferir a ele características de um órgão colegiado de forma a consolidá-lo como um espaço público de decisões sobre a política educacional do município, contribuindo para a democratização da gestão da Educação Básica, compreendida como uma postura metodológica por meio da qual os interlocutores dialogam no processo decisório, o que

implica participação e deliberação, conforme Cury (2007a), portanto, participação e colegialidade são dimensões essenciais da gestão democrática.

Destacou-se, segundo o MEC, que o Comitê Local do Compromisso apresentar-se-ia como uma experiência democrática na gestão da educação brasileira ao lado da Equipe Local, a ser também constituída no âmbito dos municípios, sendo a segunda responsável por realizar o diagnóstico de cada rede de ensino e elaborar o PAR (BRASIL, 2009). Nesse contexto, o PAR buscava envolver, em sua construção, segundo o MEC, a participação dos gestores, educadores municipais, sociedade civil, tendo como base um diagnóstico de caráter participativo, objetivando a análise compartilhada dos sistemas educacionais brasileiros (BRASIL, 2007c).

Há no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR, a presença de dois elementos a orientar a ação dos entes federados: a participação e a responsabilização. Com base, no primeiro deles, destacou-se a indicação de que no processo de planejamento garantiasse a participação da sociedade civil e da sociedade política, seja no diagnóstico realizado por uma Equipe Local, seja no acompanhamento das ações desencadeadas pelo PAR por um Comitê Local do Compromisso. O segundo consistia na assunção do compromisso de promover a melhoria da qualidade da educação básica na esfera de competência do município, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, cabendo a esse Comitê acompanhar a evolução desse índice.

Nesse contexto, convém destacar a reflexão realizada neste trabalho de que o PAR ao mesmo tempo que induz a criação de órgãos colegiados no âmbito dos sistemas de ensino e das unidades escolares que possibilitariam impulsionar a gestão democrática, entre outras ações, apresenta elementos da gestão gerencial como o controle de resultados via avaliações de larga escala, indicação da necessidade de existência de critérios meritocráticos para o provimento de cargo de diretor escolar, o estímulo às parceiras público-privadas e a responsabilização dos gestores locais sobre os resultados da educação via contratos de gestão, indicando-se as contradições desse Plano para o estabelecimento/desenvolvimento de uma gestão democrática, o que possibilita o reconhecimento da complexidade da política, das diferentes concepções em disputa e seus desdobramentos na gestão da educação.

Com base nos dados da pesquisa, na Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande o Comitê Local do Compromisso, no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), foi criado por meio do Decreto Municipal “PE” n. 895, 28 de novembro de 2007, apresentado com a função de “mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB” (CAMPO GRANDE, 2007d, s.p.), reiterando o exposto do Decreto 6.094/2007 (BRASIL,

2007b), portanto, não teve como atribuição acompanhar a implementação das ações propostas no PAR (2007-2010).

Nesse período, o Comitê Local do Compromisso apresentou características de um órgão colegiado, pois, com base no decreto referenciado, garantiu a presença de diferentes segmentos que representariam a comunidade escolar e local. E, nas entrevistas com os membros desse Comitê, pode-se analisar que ao serem convidados/indicados para participar compreenderam a importância do PAR como um instrumento de planejamento educacional que poderia contribuir com a gestão da educação do município de Campo Grande.

No primeiro ciclo do PAR (2007-2010), conforme relataram os membros do Comitê Local do Compromisso, a ação desse Comitê esteve relacionada a visitas às escolas para que fosse realizada a mobilização social sobre a qualidade da educação em nível local, apesar de voltada à importância da elevação do IDEB, índice tomado como referência para a qualidade da educação, conforme discutido no segundo capítulo. Foi, inclusive, realizada uma cerimônia na qual foram entregues placas para as escolas que tiverem um bom desempenho no IDEB no ano de 2009. Analisando-se que essa atuação se deu no sentido de legitimar a proposta do governo federal em âmbito local.

A atuação do Comitê Local do Compromisso, no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), foi considerada satisfatória pela Equipe Local, motivo pelo qual, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), foi atribuída pontuação nível 4 (quatro) ao Indicador que especifica que o órgão colegiado conta com a presença de representantes da sociedade política e da sociedade civil sendo planejada apenas uma ação que diz respeito à continuidade de acompanhamento, pela SEMED, das ações realizadas por esse Comitê, por meio da leitura de atas das reuniões.

No segundo ciclo do PAR (2011-2014), embora houvesse a necessidade de nomeação de novos membros no Comitê Local do Compromisso, essa ação não foi encaminhada pela equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Essa opção política local denota enfraquecimento dos desdobramentos do PAR no âmbito do município no que se refere a abertura de canais que viabilizassem a participação social, via Comitê Local do Compromisso; afirmação que encontra respaldo também pela diminuição das reuniões entre a SEMED e esse Comitê, conforme observou-se nos relatos dos entrevistados.

Ao lado desse enfraquecimento identificado no início do segundo ciclo do PAR (2011-2014) quanto a abertura à participação social via Comitê Local do Compromisso, compõe a dificuldade de articulação dos sujeitos em nível local e a mudança político-administrativa, conforme já apresentado. Tais mudanças impactaram no andamento das ações planejadas no PAR (2011-2014), principalmente, das que dependiam de aporte financeiro do

município para ter continuidade. Dessa forma, a implementação do PAR (2011-2014) foi afetada pelas condições locais favoráveis à implementação de algumas ações em detrimento a outras.

Destaca-se, portanto, que nesse contexto de instabilidade política, houve falta de diálogo entre os diversos segmentos, entre eles, da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED) com os diretores, com o Conselho Municipal de Educação (CME), com o sindicato dos professores, com o Comitê Local, aspecto que interferiu não só no processo de implementação do PAR (2011-2014), mas na democratização da gestão no âmbito local. E, nesse ciclo, o Comitê Local do Compromisso não participou das ações de mobilização social, do acompanhamento do IDEB e do acompanhamento das ações planejadas no PAR (2011-2014), ficando as decisões do processo de implementação centralizadas na SEMED.

Na REME de Corumbá, no primeiro ciclo do PAR (2007-2010), o Comitê Local do Compromisso foi constituído apenas por representantes da SEMED bem como a Equipe Local, portanto, não se constituíram, efetivamente, em órgãos colegiados em virtude de não garantirem a pluralidade representativa de sujeitos capazes de influenciar nas tomadas de decisão no processo de elaboração e de implementação do PAR desse ciclo, sendo que estes processos ficaram centralizados na equipe gestora da SEMED, o que comprometeu o desenvolvimento de práticas materiais nas quais pudessem ser observadas discussões, debates sobre as prioridades dessa rede de ensino identificadas no PAR e as dificuldades e os caminhos para implementar as ações do PAR desse ciclo.

Assim, os fenômenos de não participação, no âmbito local, estão relacionados à situação organizacional concreta em que se dá a participação seja dos aspectos que envolvem as orientações, seja dos aspectos que envolvem as práticas, utilizando os termos de Lima (2011).

No segundo ciclo do PAR (2011-2014), houve a ampliação de representantes no Comitê Local do Compromisso, mas não de segmentos que representassem a sociedade civil (pais, sindicato dos profissionais da educação) e sim de representantes que podem ser considerados como fazendo parte da sociedade política, pois o convite para que o diretor e o professor participassem desse Comitê foi realizado de forma pessoal pela gestora do PAR. Ademais, apesar da presença de um representante dos diretores e um representante dos professores, a centralização das decisões sobre o processo de elaboração e implementação do PAR desse ciclo manteve-se sob a direção da SEMED do município.

Analisou-se, inclusive, que o planejamento decorrente do PAR (2011-2014) foi apresentado ao Comitê Local do Compromisso quando estava finalizado, cabendo a ele legitimar as ações definidas pela Equipe gestora da SEMED e garantir, no nível do discurso, o propalado viés democrático desse Plano, pois não foram identificados debates, discussões e deliberações coletivas, enfim de participação no sentido de “tomar parte” (CURY, 2001, p.51) na elaboração e no acompanhamento desse instrumento de planejamento, considerando-se que a gestão democrática implica prática material nas instituições.

Destacou-se, ainda, que na REME de Corumbá, o Conselho Municipal de Educação (CME) não foi convidado e/ou informado sobre a elaboração e sobre o acompanhamento do PAR (2007-2010/2011-2014). Embora, tenha-se observado que no segundo ciclo do PAR (2011-2014) a pontuação atribuída ao Indicador 1.1.2 - “Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)” (BRASIL, 2011a), tenha sido nível 4 (quatro), o que indicava que esse Conselho atuava no planejamento educacional da REME do município de Corumbá. Entretanto, essa atuação não foi reconhecida no âmbito do PAR.

Além disso, analisou-se que o Comitê Local do Compromisso não participou do processo de mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB, sendo esse processo centralizado na SEMED. Destaca-se que a gestão local criou instrumentos de avaliação de seu sistema de ensino, o Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF), e estabeleceu mecanismos de controle das unidades escolares para acompanhar a evolução dos descritores que compõem a Prova Brasil, que é um dos indicadores que compõem o IDEB, demonstrando-se assim a influência do governo federal na difusão de um conceito de qualidade por meio de avaliações de larga escala a ser adotado nas redes/sistemas de ensino, seguindo uma tendência não só local, mas transnacional, como afirma Lima (2015).

A partir do exposto, torna-se importante apresentar alguns elementos presentes nas análises dos dois municípios quanto à construção de espaços democráticos no âmbito do PAR.

Entre eles, observou-se que a ênfase aos procedimentos e ao cumprimento de diretrizes e regras, presentes no PAR, pode dificultar (mas não inviabilizar) o aprendizado da deliberação coletiva e o desenvolvimento da autonomia local. Assim, os processos de deliberação coletiva, no âmbito do PAR, podem ter sido relegados a segundo plano em virtude da atenção maior dada aos processos de regulação dos processos político-administrativos, mais especificamente, no município de Corumbá cujo desenvolvimento de competências técnicas era uma demanda.

As relações estabelecidas pelos sujeitos sociais, no âmbito dos municípios, ainda se pautam em relações patrimonialistas, o que em certa medida se configura como um obstáculo para a gestão democrática, o que se pode observar na indicação de alguns membros do Comitê Local do Compromisso em ambos os municípios, que no município de Corumbá foi realizada por critérios de proximidade com o gestor local, e não por critérios de representatividade e mais democráticos como convite a diferentes segmentos do setor educacional solicitando indicação de representantes. Nesse sentido, a democracia representativa não tem contribuído para a democratização da gestão no âmbito local e para a participação desses sujeitos enquanto sujeitos sociais.

Outro aspecto a ser considerado foi o parâmetro de qualidade proposto pelo governo federal e presente no PDE/Plano de Metas/PAR desde sua gênese, sendo este referenciado no IDEB e, com base no cálculo desse indicador, as médias das escolas são divulgadas para a sociedade e as escolas são categorizadas e classificadas, configurando-se em um processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Tendo o IDEB como referência, os municípios optaram pelo acompanhamento das unidades escolares por meio de aplicação de instrumentos próprios de avaliação, realizaram reuniões para estudar sobre os descritores presentes nas avaliações em larga escala e induziram os professores ao treinamento dos alunos baseando-se na metodologia de tais avaliações: Campo Grande no primeiro ciclo do PAR (2007-2010) e Corumbá no âmbito do primeiro e segundo ciclos do PAR (2007-2010/2011-2014). Assim, focalizaram na difusão de um conceito específico de qualidade, que valoriza determinados conteúdos curriculares e, em virtude disso, certas dimensões e processos de aprendizagem, observando-se que a forma de avaliação da educação proposta vem invadindo os contextos tradicionais de interação pedagógica, organizações educativas, os sistemas de ensino e a própria administração pública.

Pelo exposto, pode-se considerar que a ênfase no parâmetro de qualidade baseado em testes padronizados tem dificultado as discussões no âmbito das secretarias municipais de educação com base em outros elementos que compõem para a qualidade da educação, na perspectiva do aprofundamento da democratização na gestão da educação.

Acrescenta-se, ainda, a falta de tradição do planejamento da educação no Estado brasileiro, principalmente do ente federado município, aliada ao parco desenvolvimento de uma postura política aberta ao diálogo da sociedade política (aparelho governamental) com a sociedade civil, aspectos que impõem limites ao desenvolvimento do planejamento, como elaboração, implementação e avaliação que viabilizem a participação na tomada de decisões de segmentos representativos da sociedade civil.

Embora haja no PDE/Plano de Metas/PAR o compromisso com a qualidade da educação no desenvolvimento das ações que visavam a contribuir para as mudanças na realidade educacional, mesmo com o aumento do IDEB, de maneira geral, nas Redes de Ensino analisadas, aspectos como reprovação, abandono escolar, diminuição nas matrículas do Ensino Fundamental e da EJA, situação precária na infraestrutura das unidades escolares e falta de vagas na Educação Infantil, continuam a se apresentar como problemas dessas redes de ensino, sendo que a situação mais complexa encontra-se na REME de Corumbá. E, portanto, pode ser considerado um indicador de qualidade que não se apresenta como um tradutor da realidade escolar de tais redes de ensino.

Entretanto, é necessário reconhecer que houve coerência entre as fragilidades apontadas pelos municípios e as ações propostas no PAR (2011-2014), indicando que esse instrumento poderia tornar-se capaz de auxiliar no planejamento e na gestão dos sistemas de ensino.

Os dados levantados e as análises realizadas na tese possibilitaram que se respondesse à questão norteadora: como o Comitê Local do Compromisso atuou no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas e quais as implicações dessa atuação para a democratização da gestão da educação básica, nos municípios de Campo Grande e Corumbá, Estado de Mato Grosso do Sul?

Assim, confirma-se o pressuposto de que a presença do Comitê Local do Compromisso, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), avançou no sentido de criar espaços para a participação de segmentos da sociedade civil na gestão da Educação Básica. No entanto, a sua atuação no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) ocorreu nos limites e singularidades dos municípios, com tradição patrimonianista e centralizadora. Nesse sentido, restringe-se a participação desse Comitê no processo de tomada de decisões e, em decorrência, compromete-se a ampliação de práticas democráticas de gestão da Educação Básica no âmbito das redes municipais de ensino.

Ao concluir esta tese, destaca-se a necessidade de que sejam realizadas outras pesquisas que possam analisar a continuidade desta modalidade de planejamento, o processo de elaboração e implementação do terceiro ciclo do PAR que estava previsto para ter continuidade em 2015, mas que só veio a ter documento orientador apresentado apenas em 2016, a atuação do Comitê Local Compromisso nesse novo ciclo e a articulação desse Plano com o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2014) e os planos municipais de educação.

Até o momento da finalização da escrita deste trabalho, conforme informações presentes na entrevistas com os gestores do PAR nos municípios e a representante da

UNDIME no Estado de Mato Grosso do Sul (MS), houve a disponibilização do documento “Plano de Ações Articuladas (PAR) (2016-2019): Manual do usuário etapa preparatória e diagnóstico” (BRASIL, 2016) e a orientação, por meio desse documento, que as ações planejadas no PAR (2016-2019) deveriam dar consequência às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024).

Assim, faz-se necessário, portanto, análises que levem em conta, também, a nova conjuntura na qual se poderá dar continuidade ou não ao PAR como instrumento de planejamento, tendo em vista o *impeachment* da presidente Dilma Vanna Rousseff e a posse do vice-presidente Michel Temer, governo no qual, segundo Oliveira (2016), dá-se início a uma brusca de reorganização do Estado que ocorre com a extinção de ministérios e de órgãos públicos já consolidados e no anúncio de medidas de corte orçamentário, principalmente, na área educacional, que vão na contramão do programa de governo que o elegera. Segundo a autora, medidas essas que podem não só colocar em risco a consecução do PNE (2014-2024), mas de outros programas e planos originados nos governos Lula da Silva e Dilma Vanna Rousseff, entre eles o PAR.

Destaca-se, segundo Oliveira (2016), que tais medidas podem comprometer os direitos garantidos pela Constituição Federal que já se mostram, na política do atual governo, como indicações de retrocessos em pontos importantes das políticas sociais e da agenda educacional brasileira, por meio de uma análise da situação econômica com o argumento de estagnação econômica e de esgotamento fiscal do Estado busca justificar os cortes públicos em políticas sociais.

Assim, a continuidade das políticas educacionais que intentam promover o regime de colaboração e superar processos fragmentados de gestão e planejamento da educação pode estar comprometida tendo em vista a nova conjuntura brasileira, uma vez que se comprehende que a superação das desigualdades educacionais no Brasil exige que se estabeleçam compromissos entre os entes federados, com certo grau de continuidade, independente de mudanças político-ideológicas que possam ocorrer, observando-se que a descentralização qualificada ainda se configura como um desafio.

Nesse sentido, responder à exigência de garantir o direito à educação a toda população em idade escolar e àqueles que foram excluídos do sistema educacional, exige um Sistema Nacional de Educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que essa realidade é resultado de exclusões mais amplas, de

fundo econômico, político, social e cultural; para o que contribui a democratização da gestão que tenha em vista o alcance desse objetivo.

Apesar do reconhecimento do tensionamento das relações federativas, das dificuldades para o estabelecimento da participação do Comitê Local do Compromisso na tomada de decisões, segundo as condições objetivas dos municípios, não se trata do fim da história, deve-se vislumbrar a possibilidade de mudança, tendo em vista que a democratização da gestão implica postura de aprendizado, movimentos de avanço e recuo. Assim, por meio do diálogo e da participação de segmentos representativos situados no âmbito dos municípios como o Conselho Municipal de Educação (CME), o Sindicato dos professores e os profissionais da educação, e de outros órgãos colegiados, tem-se a potencialidade de abertura para novas discussões, entre elas, as que problematizem o conceito de qualidade referenciado pelo IDEB e coloquem em questão uma avaliação formativa que evidencie a importância da participação de uma pluralidade de segmentos no processo de planejamento educacional no âmbito das redes municipais de ensino de forma a contribuir para a oferta de uma educação de qualidade baseada em outros fatores e socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997.
- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: LOUREIRO, M. R. G. (Org.). **O Estado numa era de reformas:** os anos FHC. Brasília: Enap, 2002. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2015.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, N. M. (Orgs.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial:** arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.
- ABRUCIO, F. L.; RAMOS, N. M. Apresentação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, N. M. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial:** arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. de. Apresentação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

AFONSO, A. J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014.

AGUIAR, M. A. da S. **CME's nos estados da Paraíba e Pernambuco**: a difícil construção da gestão democrática. In: Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: São Paulo: Loyola, 2013.

AGUIAR, M. A. da S. Prefácio. In: SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-Modernismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANTONINI, V. L. **Mobilização social pela educação e a legitimação das políticas educacionais no PDE**. Tese (Doutorado em Educação Escolar). Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, Araraquara, 2012.

ANTUNES, V. de F. P. **A utilização dos resultados da Avaliação Institucional Externa da Educação Básica no Âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2012.

ARAUJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAUJO, G. C. de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010a.

ARAUJO, G. C. de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010b.

ARAUJO, G. C. de. **Políticas Educacionais e Estado Federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013.

ARAUJO, L. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 2, p. 24-31, set. 2007. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araudo2.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M. do C. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002a.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2002b.

ARRETCHE, M. **Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Fórum de Federações, 2003. Disponível em: <<http://Área%20de%20Trabalho/federalismo/106-MIGR0309-Marta-Arretche-%20oliticas%20socis%20e%20federalismo.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 2004.

BARLETA, I. de A. **A gestão educacional no Plano de Ações Articuladas do município de Macapá-AP**: concepções e desafios. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

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

BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Educa, 2006.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Educação: Temas e problemas**, Évora, n. 12 e 13, ano 6, p. 13-25, 2013.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G. **Plano Nacional de Educação**: planejamento educacional no Brasil. Brasília: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/29229-Plano-nacional-de-educacao.html>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, A. M. **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, p. 1-42, jan./mar. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 391-410, mar./abr. 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50 , n.1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

BRUNO, L. Onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, D. A. de; ROSAR, M. de F. F. (Orgs). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

CABRAL NETO, A. ; CASTRO, A. M. D.A. Gestão educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, A. M.; GISI, M. L. (Orgs.). **Política e gestão da Educação Superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: Editora Ijuí, 2007.

CALDAS, C. L. **Plano de Ações Articuladas na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS**: o processo de implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010). Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2013.

CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMINI, L. A relação dos entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: tensões e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 8, p. 3-13, jul./dez. 2010.

CARA. D. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; GARCIA, R. C. (Orgs.). **Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático**: lições da América Latina. Brasília: ENAP, 2014.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CASTRO, A. M. de A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/19265> Acesso em: 20 ago. 2016.

CASTRO, J. A. de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior. **Banco de Teses e Dissertações**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em: 20 maio 2017.

COSTA, G. V. L. da. Os bolivianos em Corumbá-MS: conflitos e relações de poder na fronteira. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 21, p. 35-63, 2015.

COSTA, M. de O. Redefinição no papel do Estado e parceria público-privada na esfera municipal: implicações para a autonomia e a gestão escolar. In: **Anais... I Congresso Ibero-brasileiro e VI Congresso Luso-brasileiro na Espanha e em Portugal. Portugal e Espanha: Associação Nacional de Política e Administração da Educação**, 2014. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/85.pdf>>. Acesso em: 20 de set. 2017.

CUNHA, A. G. da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010.

CUNHA, M. C.; COSTA, J. M. A.; ARAÚJO, R. B. M. de. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. **Série-estudos**, Campo Grande, n. 34, p. 93-110, jul./dez. 2012.

CURY, C. J.. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: AGUIAR, M. A. da S.; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 18, n. 2, p.163-174, jul./dez. 2002a.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002b.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002c.

CURY, C. R. J. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002d.

CURY, C. R. J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In. OLIVEIRA, M. A. M. **Gestão Educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro, 2006.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007a.

CURY, C. R. J. A Educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T; FARIA FILHO, L. M. de; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007b.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010a.

CURY, C. R. J. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo: Fundação Santillana/Editora Moderna, 2010b.

CURY, C. R. J. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, N. S. C. **Políticas Públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro, 2011.

CURY, C. R. J. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

CURY, C. R. J. Direito à educação e trabalho docente: uma fundamentação. In: Oliveira, D. A. de; FELDFEBER, M.; SOUZA, E. C. de. **Inclusão democrática e direito à educação**: desafios para a docência na América Latina. Belo Horizonte: Editora Unika, 2015a.

CURY, C. R. J. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional de educação. In: **Anais...** 37ª Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Florianópolis: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2015b. p. 1-44. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-de-carlos-r.-j.-cury-para-o-gt05.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento?. **Nuances**: estudos sobre Educação, Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

CRUZ, R. E. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012.

DAMASCENO, A.; SANTOS, E. Controle social na educação municipal: os Planos de Ações Articuladas e o desafio da construção do novo Sistema Nacional de Educação na Amazônia. In: **Anais...** 33ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2010. p. 1-15. Disponível em:

<<http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6712--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

D'ÁVILA FILHO, P. Assimetrias políticas, clientelismo e democracia: uma discussão conceitual. In: **Anais...** XXXI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2007. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-31-encontro/st-7/st09-7/2838-pdavilafilho-assimetrias/file>>. Acesso em: 20 set. 2017.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

DOURADO, L. F. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2006.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, 2007.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: avaliação e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. **Políticas Públicas e Gestão da Educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro Editora, 2011a.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectiva. Goiânia: Editora UFG, 2011b.

DOURADO, L. F. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013a.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013b.

DOURADO, L. F. **Entrevista**. 2015. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/mais-destaques/339-luiz-dourado-conselheiro-do-conselho-nacional-de-educacao-cne-destaca-a-importancia-do-texto-ensejador-do-mec-instituir-um-sistema-nacional-de-educacao-agenda-obrigatoria-para-o-pais>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. de; OLIVEIRA, J. F. de; AGUIAR, M. A. da S.; AMARAL, N. C. **Sistemas de ensino e gestão**: articulação e descentralização. Pernambuco: CCS Gráfica e Editora, 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

ENS, R. T.; ROMANOWSKI, J. P. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, set/dez. 2006.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. São Paulo: Alínea, 2012.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1989.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em Educação Básica. In: **Anais...** GT 5 (Estado e Políticas Educacionais): federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Curitiba: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2010. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.gt5.ufpr.br/2010/anais/comunica/mesa1/Nalu%20Farenzena.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

FARENZENA, N.; SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, M. P. Avaliação de políticas públicas: a implementação do Plano de Ações Articuladas em foco. In: PERONI, V. M. V.; ROSSI, A. J. (Orgs.). **Políticas Educacionais em tempos de redefinições do papel do Estado**: implicações para a democratização da gestão. Porto Alegre: Editora e Gráfica Universitária - UFPel, 2011.

FARENZENA, N. **Implementação de planos de ações articuladas municipais**: uma avaliação em quatro estados brasileiros. Rio Grande do Sul: Editora e Gráfica Universitária – UFPel, 2012.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 788-811, 2014.

FEITOSA, M. I.; VALADÃO, A. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a qualidade no Ensino Fundamental público de Dourados-MS: In: **Anais...** XVI Semana da Educação e VI Simpósio de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. Londrina: Departamento de Educação, do Centro de Educação, Comunicação e Artes, 2015. p. 209-218. Disponível em: <[http://www.uel.br/eventos/semanaeducacao/pages/arquivos/ANALIS/ARTIGO/PERSPECTIVAS%20FILOSOFICAS/O%20PLANO%20DE%20ACOES%20ARTICULADAS%20\(PAR\)%20E%20A%20QUALIDADE%20NO%20ENSINO%20FUNDAMENTAL%20PUBLICO%20DE%20DOURADOS-MS.pdf](http://www.uel.br/eventos/semanaeducacao/pages/arquivos/ANALIS/ARTIGO/PERSPECTIVAS%20FILOSOFICAS/O%20PLANO%20DE%20ACOES%20ARTICULADAS%20(PAR)%20E%20A%20QUALIDADE%20NO%20ENSINO%20FUNDAMENTAL%20PUBLICO%20DE%20DOURADOS-MS.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2017.

FERREIRA, E. B. **A educação profissional no planejamento plurianual do governo FHC**. 2006. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Gerais, Belo Horizonte, 2006a.

FERREIRA, E. B. O planejamento da educação profissional no contexto do desenvolvimento sustentável. In: **Anais...** 29ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2006b. p. 1-16. Disponível em: <<http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT09-2046--Int.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

FERREIRA, E. B. Plano de desenvolvimento da educação - PDE. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. (Orgs.). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010a. CD-ROM.

FERREIRA, E. B. A Educação Profissional nos PPA's dos Governos FHC. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 215-235, set./dez. 2010b.

FERREIRA, E. B. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n.153, p. 602-623, jul./set. 2014.

FERREIRA, E. B. Gestão dos sistemas municipais de educação: planejamento e equilíbrio federativo em questão. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 545-566, jul./set. 2015.

FERREIRA, E. B.; BASTOS, R. F. Políticas educacionais e planejamento: o PAR como objeto de investigação. In: **Anais...** 26º Simpósio Brasileiro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Recife: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2013. p. 1-11. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ElizaBartolozziFerreira-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. Plano de Ações Articuladas: dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FONSECA, M. Planejamento Educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FONSECA, M. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 30, n. 2, p. 251-268, mai./ago. 2014.

FONSECA, M.; FERREIRA, M. E. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011.

FREITAS, C. C. S. de; SILVA, M. S. da. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 32, n.1, p. 69-88, jan./abr. 2016.

FREITAS, L. C.; DALBEN, A.; ALMEIDA, L. C. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1135-1152, set./dez. 2013.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. C. A. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1994.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16 n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

GIL, J. Planos Educacionais: entre a prioridade e a descrença. In: SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Políticas Educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Appris, 2013.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas-EAESP, São Paulo, 2009.

GOUVEIA, A. B. Apresentação: In: SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (orgs.). **Políticas Educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Appris, 2013.

GRACINDO, R. V. Notas sobre a educação básica no PDE. **Retratos da Escola**, Brasília, n. 1, p. 1-4, 2007.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991a.

GRAMSCI, A. **Antônio Gramsci**: Cartas do Cárcere. Seleção e tradução de Noênia Spínola. Rio de Janeiro: Civilização Moderna, 1991b.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1991c.

GRINKRAUT, A. **Conflitos na implementação da política educacional brasileira**: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2012.

GUHUR, D. M. P., SILVA, I. M. S. As políticas sociais neoliberais no quadro da mundialização do Capital: um movimento em busca dos anéis sacrificados no passado para salvar os dedos. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 35, p. 76-95, set. 2009.

HAYEK, D. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1984.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1996.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil**. São Paulo: Autores Associados/Cortez Editora, 1987.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

IANNI, O. A construção da categoria. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 397-416, abr. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico (2000-2010)**. 2010. Disponível em:<www.cidades.ibge.gov.br> Acesso em: 15 jul. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**: Campo Grande. 2014a. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ms/campo-grande/historico>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**: Corumbá. 2014b. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ms/corumba/historico>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa da população 2015**. 2015. Versão atualizada, em 11/02/2016, das populações municipais enviadas ao TCU em 28/10/2015. Disponível em:<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU_20160211.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa da população 2016**. Versão atualizada, em 11/02/2016, das populações municipais enviadas ao TCU em 28/10/2015. 2016. Disponível em:<ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_2015_TCU_20160211.pdf>._Acesso em: 20 mar. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Educação. Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise. Brasília: Ipea, 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Apresentação. In: **Estado, Instituições e Democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**: série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

KASSAR, M. C. M.; REBELO, A. S. Implantação de programas de educação inclusiva em um município brasileiro: garantia de efetivação do processo ensino-aprendizagem?. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 22, n. 78, ago. 2014.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal?. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990**: uma perspectiva-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n.129, p. 1067-1083, out./dez. 2014.

LIMA, L. C. A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. **Educação Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1339-1352, dez. 2015.

MACHADO, G. B. **Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação**: mobilização e participação no município de Uberlândia-MG (2007-2014). Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

MAFASSIOLI, A. da S. **Plano de Ações Articuladas**: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre, 2011.

MAFASSIOLI, A. da S.; MARCHAND, P. S. Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. In: **Anais... XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação II Congresso-Ibero-American de Política e Administração da Educação Jubileu de Ouro da Anpae (1961-2011)**. São Paulo: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2011a. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0057.pdf>>. Acesso em: 25 de ago. 2016.

MAFASSIOLI, A. da S.; MARCHAND, P. S. Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. **Revista@mbienteeducação**, São Paulo, n. 4, p. 134-46, jul/dez. 2011b.

MARCHAND, P. S. **Implementação do Plano de Metas Todos Pela Educação no Rio Grande do Sul**: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MELO, A. A. S. **A mundialização da educação. Consolidação do projeto neoliberal na América Latina**: Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MENDONÇA, E. F. A educação é um direito de cidadania. **Retratos de Escola**, Brasília, n. 1, 2007.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P.; DURLI, Z. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 26, n.3, p. 551-564, set./dez. 2010.

NASCIMENTO. M. E. **O Papel do Conselho Municipal de Educação no Processo de Elaboração e Implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) - 2007-2010**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2013.

NATALINO, M. A. C. C. Direitos humanos e cidadania. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise – Ipea, Brasília n. 16, p. 209-234, nov. 2008.

NEVES, L. M. W. N. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. N. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C.; ARELARO, L. R. G.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, C. de; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez. 2013.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v.25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, D. A. Carreira e piso nacional salarial para os profissionais da educação básica. **Retratos de Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 121-140, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M. O direito à educação na América Latina: uma análise das políticas educacionais na história recente do Brasil e da Argentina. In: OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M.; SOUZA, E. C. de (Orgs.). **Inclusão democrática e direito à educação: desafios para a docência na América Latina**. Belo Horizonte: Unika, 2015.

OLIVEIRA, D. A.; SILVA, M. J. de A. Regulação: a avaliação de sistemas de ensino no contexto da regulação das políticas públicas. In: **Anais... XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e I Colóquio Ibero-Americanano de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007. p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/97.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

OLIVEIRA, R. P. de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. T. C. de. O Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul/dez. 2012.

OLIVEIRA, R. T. C. de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a qualidade da educação básica. In: SILVA, M. A.; CUNHA, C. (Orgs.). **Educação básica, políticas, avanços e pendência**. Campinas: Autores Associados, 2014.

OLIVEIRA, R. T. C. de. Planejamento da educação em municípios sul-mato-grossenses: as ações de gestão educacional no Plano de Ações Articuladas (2011-2014). **Série-Estudos**, Campo Grande, n. 40, p. 185-200, jul./dez. 2015.

OLIVEIRA, R. T. C. de; SCAFF, E. A. da S.; SENNA, E. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. **Série-Estudos**, Campo Grande, n. 34, p. 133-146, jul./dez. 2012.

PACCINI, J. L. V. **O Programa Educação Inclusiva**: Direito à Diversidade no contexto das políticas educacionais: implementação nos municípios-polo de Campo Grande e Paranaíba/MS – 2003 a 2010. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2014.

PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: **Anaís...** XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006. p. 1-17. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055867.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

PARO, V. H. Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e abstração da realidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Orgs.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo, Xamã, 2001.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

PAULA, A. P. P. de. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: IPEA. **Estado, Instituições e Democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (Orgs.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Retratos de Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jul. 2012.

QUIRÓS, M. M. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

RIBEIRO, M. L. O. **O idioma e a escola de fronteira como fatores de inclusão social de crianças e adolescentes em Corumbá-MS (BR)**. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2011.

SANTANA, L. T.; ADRIÃO, T. M. de F. Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise. **Série-Estudos**, Campo Grande, n. 34, p. 111-132, jul./dez. 2012.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2002.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise crítica da política do MEC**. Campinas: Editores Associados, 2009.

SAVIANI, D. Gestão Federativa da Educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, C., SOUZA, J. V. de; SILVA, M. A. da (Orgs.). **Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D.; DUARTE, N. **Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar**. Campinas: Autores Associados, 2012.

SCAFF, E. A. da S. A trajetória da cooperação internacional para o planejamento da educação no Brasil: do Programa Monhangara ao Programa Fundescola. In: **Anais... XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e I Colóquio Ibero-Americanano de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007. p. 1-15. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/136.pdf>. Acesso em: 15 jul 2005.

SCAFF, E. A. da S.; NUNES, E. C. R. O bloco inicial de alfabetização no município de Dourados, MS: política municipal e práticas escolares. In: SCAFF, E. A. da S.; LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M. (Orgs.). **Política e gestão da educação básica: desafios à alfabetização**. São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2013.

SCAFF, E.; OLIVEIRA, R. T. C. de. A qualidade da Educação Básica nos planos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). In: *Anais...* IV Congresso Ibero-American de Política e Administração da Educação e VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação Portugal. Porto: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2014. p. 1-15. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT6/GT6_Comunicacao/ReginaTerezaCestarideOliveira_GT6_integral.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

SCHUCH, C. C. T. **A implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em um município do Rio Grande do Sul**: um olhar sobre a efetividade institucional da Secretaria Municipal de Educação. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO. F.L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./ jun. 2016.

SENA, P. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SENNA, E. *Welfare state* e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social. In: SENNA, E. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Desenvolvimento Econômico e Territorial de Mato Grosso do Sul**: Corumbá Pantanal. Corumbá: SEBRAE, 2015.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, E. O. Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional. In: **Mesa-redonda...** VI Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Santa Maria: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2006. p. 1-12.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SHIROMA, E. O.; TURMINA, A.; CARDOSO, A.; SCHNEIDER, M.; LOPES, K. C.; ZAINAGHI, C. Indicadores de qualidade: o fetiche da gestão por resultados. In: *Anais...* VII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Itajaí: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2008. p. 1-17.

SILVA, C. M. C. de S. e. **Políticas públicas educacionais e assentamentos rurais de Corumbá-MS (1984-1996)**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2000.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SILVA, R. R. de O. da. **O PAR do município de Natal**: o regime de colaboração e a gestão educacional. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n.3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, D. B. de; BATISTA, N. C. Balanço das avaliações municipais do Plano de Ações Articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.32, n.1, p. 105-131, jan./mar. 2016.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Acesso à educação infantil da pré-escola**: estudo e análise da realidade do estado de Mato Grosso do Sul – 2015 – Meta PNE 2016. Campo Grande: Escoex, 2015.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2011.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **Eleições anteriores**: municipal (2004). 2004. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/resultado-das-eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **Eleições anteriores**: municipal (2008). 2008. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/resultado-das-eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **Eleições anteriores**: municipal (2012). 2012. Disponível em: <<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/resultado-das-eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 26 nov. 2016. 2012.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **Divulgação Resultados Eleições 2016**. 2016. Disponível e: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html> Acesso em: 26 nov. 2016.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **Estatísticas do Eleitorado**: distribuição do eleitorado do estado por município (2017). 2017. Disponível em: <

<http://www.tre-ms.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/estatisticas-do-eleitorado>. Acesso em: 20 maio 2017.

VALADÃO, A. **O Plano de Ações Articuladas na gestão educacional:** desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

VALADÃO, A.; SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, R. T. C. de. Planejamento e financiamento das políticas educacionais em âmbito municipal: contribuições do Plano de Ações Articuladas. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, p. 1-17, 2017.

VIEIRA, E. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.

WERLE, F. O. C. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). **Revista Educação em Questão**, Rio Grande do Norte, v. 35, n. 21, p. 98-119, maio/ago. 2009.

WERLE, F. O. C. Regime de colaboração entre os entes federados: sua expressão a partir dos municípios do Rio Grande do Sul. In: **Anais...** I Congresso Ibero-Brasileiro, VI Congresso Luso-Brasileiro e IV Congresso do Fórum Português de Administração Educacional. Elvas: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2010. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/37.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

WERLE, F. O. C.; METZLER, A. M. C. Planos federais de educação e sua repercussão nas instâncias subnacionais: a autonomização da educação básica pública. In: **SOUZA, D. B. de; MARTINS, A. M.** **Planos de Educação no Brasil:** planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

WOOD, E. B. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. Tradução: Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

YARI, A. P. do P.; OLIVEIRA, T. R. C. de. Implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios brasileiros: um olhar a partir da produção acadêmica na área da educação. **Revista Exitus**, Santarém, v. 6, n. 2 p. 194 – 214, jul./dez. 2016.

DOCUMENTOS:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: versão atualizada até a emenda n. 59 de 2009. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Brasília, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Integração das instituições Educação Infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas. Brasília: MEC/SEF, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007:** mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso, em 15 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008 – 2011:** projeto de lei (v. 1). Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Brasília, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDE. O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo**. Brasília: MEC, 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações gerais para aplicação dos instrumentos**. Brasília: MEC, 2008b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Prático de Ações: PAR 2007-2010**. Brasília: MEC, 2008c.

BRASIL. **Lei 11.738 de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Brasília: MEC, 2009a.

BRASIL. **Decreto n. 6.768, de 10 de fevereiro de 2009**. Disciplina o Programa Caminho da Escola. Brasília, 2009b.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2009c.

BRASIL. **Comitê Local do Compromisso**. Brasília: MEC, 2009d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par/comite>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento Diagnóstico PAR Municipal (2011-2014)**. Brasília: MEC, 2011a.

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

BRASIL. Ministério da Educação. **Questões importantes sobre o preenchimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) Municipal (2011 – 2014)**. Brasília, MEC, 2011c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas (PAR) (2011-2014)**: guia prático de ações. Brasília: MEC, 2011d.

BRASIL. **Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, 2011e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011f.

BRASIL. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 798, de 19 de junho de 2012. Institui o Programa Escolas Interculturais de Fronteira, que visa a promover a integração regional por meio da educação intercultural e bilíngue. Brasília: MEC, 2012b.

BRASIL. Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Brasília, 2012c.

BRASIL. Ministério da Educação. Orientações para atualização do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município. Brasília: MEC, 2013a.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, 2013b.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Planejando a Próxima Década: alinhando os Planos de Educação. Brasília: MEC/SAEB, 2014b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria n. 123 de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Brasília: MI, 2014d.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (versão preliminar). Brasília: MEC, 2014e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-eptr-relatorio-06062014&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Matrícula. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira . Resumo técnico Ideb 2005 – 2015. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <http://www.criancamppr.mp.br/arquivos/File/publi/inep/resumo_tecnico_ideb_2005_2015.pdf>. Acesso em: nov. 2016.

CAMPO GRANDE (Município). **100 anos de legislativo de Campo Grande: 1905-2005.** Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2005a.

CAMPO GRANDE (Município). **Lei n. 4358, de 29 de dezembro de 2005.** Institui a avaliação de desempenho escolar no âmbito da rede municipal de ensino, e dá outras providências. Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2005b.

CAMPO GRANDE (Município). **Lei n. 4507 de 17 de agosto de 2007.** Dispõe sobre o Sistema Municipal e Ensino no Município de Campo Grande-MS, e dá outras providências. Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2007a.

CAMPO GRANDE (Município). **Termo de Adesão.** Campo Grande: Prefeitura Municipal de Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2007b.

CAMPO GRANDE (Município). **Decreto “PE” n. 2.847, de 21 de novembro de 2007.** Nomear os recursos humanos para compor a equipe técnica responsável pelo Plano de Ações Articuladas PAR. Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2007c.

CAMPO GRANDE (Município). **Decreto “PE” n. 895, 28 de novembro de 2007.** Designar os recursos humanos abaixo relacionados, para sob a coordenação da primeira, comporem o Comitê Local do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, responsável pela mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Campo Grande: Prefeitura Municipal de Campo Grande, 2007d.

CAMPO GRANDE (Município). **Decreto n. 10.271, de 22 de novembro de 2007.** Institui o Índice de Desenvolvimento da educação básica da rede municipal de ensino (IDER). Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2007e.

CAMPO GRANDE (Município). **Decreto n. 10.900, de 13 de julho de 2009.** Dispõe sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande e dá outras providências. Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2009.

CAMPO GRANDE (Município). **SEMED discute Plano de Ações Articuladas para quatro anos.** Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2011a. Disponível em: <http://pmcg.ms.gov.br/cgnoticias/noticiaCompleta?id_not=12222>. Acesso em: 25 maio 2015.

CAMPO GRANDE (Município). **1º Encontro do PAR 2011-2014:** Diagnóstico da Rede Municipal de Ensino/REME. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2011b.

CAMPO GRANDE (Município). **PAR Analítico do município de Campo Grande (2011-2014).** Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria de Educação do município de Campo Grande em 07/05/2013. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2011c.

CAMPO GRANDE (Município). **PROMOVER educação de qualidade:** Programa Municipal de Avaliação Externa de Desempenho de Alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2011d.

CAMPO GRANDE (Município). **Indicadores Educacionais da REME.** Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2011e.

CAMPO GRANDE (Município). **Conselho Municipal de Educação Campo Grande – MS:** atos normativos. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2012a.

CAMPO GRANDE (Município). **Conselho Municipal de Educação Campo Grande – MS:** um decênio. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2012b.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Lei n. 5.565 de 23 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande e dá outras providências. Campo Grande: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação, 2015.

CAMPO GRANDE (Município). PLANURB. Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande.** Campo Grande: PLANURB, 2016.

CORUMBÁ (Município). **Lei Municipal 1.523 de 6 de janeiro 1997.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Corumbá-MS e dá outras providências. Corumbá: Prefeitura Municipal, 1997.

CORUMBÁ (Município). **Regimento do Conselho Municipal de Educação.** Corumbá: Conselho Municipal de Educação, 1998.

CORUMBÁ (Município). **Ata da reunião realizada no dia 2 de outubro de 2007 realizada com o objetivo de formar o Comitê Local do Compromisso de Todos pela Educação e a criação do Fórum Municipal da Educação de Jovens e Adultos.** Corumbá: Secretaria Municipal de Educação, 2007.

CORUMBÁ (Município). **Termo de Cooperação Técnica n. 13.653.** Corumbá: Prefeitura Municipal, 2008.

CORUMBÁ (Município). **Extrato da Nota de Empenho no 326/2009/FUNDEB.** Corumbá: Secretaria Municipal de Educação, 2009a. Disponível em: <<http://www.radaroficial.com.br/d/7663314>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

CORUMBÁ (Município). **Alunos de Corumbá estão sendo avaliados pelo SAEF Municipal.** Corumbá: Prefeitura Municipal, 2009b. Disponível em: <<http://www.corumba.ms.gov.br/noticias/alunos-de-corumba-estao-sendo-avaliados-pelo-saef-municipal/6871/>>. Acesso em: jan. 2017.

CORUMBÁ (Município). **Lei n. 2.091, de 18 de junho de 2009.** Dispõe da aprovação do Plano Municipal de Educação de Corumbá, dá outras providências. Corumbá: Prefeitura municipal de Corumbá, 2009c.

CORUMBÁ (Município). **PAR Analítico do município de Corumbá (2011-2014).** Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Impresso pela Secretaria Municipal de Educação do município de Corumbá em 28/09/2015. Corumbá: Secretaria Municipal de Educação, 2011.

CORUMBÁ (Município). **Lei n. 2.264, 23 de agosto 2012.** Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de corumbá e fixa regras para a eleição de diretores e do colegiado escolar da rede municipal de ensino. Corumbá: Prefeitura Municipal, 2012.

CORUMBÁ (Município). **Corumbá entre as 29 cidades gêmeas com tratamento especial.** Corumbá: Prefeitura Municipal, 2014. Disponível em: <<http://www.corumba.ms.gov.br/noticias/corumba-entre-as-29-cidades-gemeas-com-tratamento-especial/16145/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

CORUMBÁ (Município). **Corumbá:** informações. Corumbá: Prefeitura Municipal, 2015a. Disponível em: <<http://www.pmcorumba.com.br/site/corumba/2/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

CORUMBÁ (Município). **Lei n. 2.484, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Corumbá (2015-2025). Corumbá: Prefeitura Municipal de Educação/Secretaria Municipal de Educação, 2015b.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE/n. 29, de 20 de junho de 2007.** Retificada no Diário Oficial da União de 29 de junho de 2007, alterada pela Resolução CD/FNDE n. 47, de 20 de setembro de 2007. Brasília: FNDE, 2007a.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE/n. 47, de 20 de setembro de 2007.** Alterar a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília: FNDE, 2007b.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Acompanhamento do PAR – 2ª etapa.** Campo Grande: Secretaria Estadual de Educação, 2010.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024).** Campo Grande: Secretaria Estadual de Educação, 2014.

ENTREVISTAS

ENTREVISTA. Membro 2 do Comitê Local do Compromisso do município de Corumbá, no período de 2011 a 2014. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 18 de julho de 2016.

ENTREVISTA. Membro 1 do Comitê Local do Compromisso do município de Corumbá, no

período de 2011 a 2014. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 18 de julho de 2016.

ENTREVISTA. Representante da Secretaria Municipal de Educação, responsável pelo acompanhamento do PAR, no período de 2011 a 2014, no município de Corumbá. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 19 de julho de 2016.

ENTREVISTA. Representante da Secretaria Municipal de Educação, responsável pelo acompanhamento do PAR, no período de 2011 a 2014, no município Campo Grande. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 04 de agosto de 2016.

ENTREVISTA. Membro 1 do Comitê Local do Compromisso do município de Campo Grande, no período de 2011 a 2014. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 5 de agosto de 2016.

ENTREVISTA, Membro 2 do Comitê Local do Compromisso no Município de Campo Grande, no período de 2011 a 2014. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 11 de agosto de 2016.

ENTREVISTA. Representante do Conselho Municipal de Educação do município de Campo Grande, no período de 2011 a 2014. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 11 de setembro de 2016.

ENTREVISTA. Representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2011 a 2014. Entrevista concedida a Alexandra Pires do Prado Yari em 31 de outubro de 2016.

ANEXOS

ANEXO I

28 diretrizes que compõem o Decreto n. 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
- III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;
- VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
- VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
- VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;
- IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
- X - promover a educação infantil;
- XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
- XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
- XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
- XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
- XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

- XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
- XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
- XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;
- XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
- XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
- XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
- XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
- XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
- XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
- XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

ANEXO II
Teses e dissertações sobre o PAR no Banco de Teses da Capes (2007-2017), por temática

Temática	Ano	Tese	Dissertação	Instituição
Gestão Escolar	2009, 2010 2015, 2016		8	Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2), Universidade do Estado da Bahia, Universidade Federal do Pará (3)
Regulação	2011 2013, 2015, 2016	3	5	Universidade Federal de Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal de Uberlândia (2), Universidade Federal do Pará, Universidade Federal da Bahia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Regime de Colaboração/Relações Intergovernamentais	2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016	6	8	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2), Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Estadual da Bahia, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2), Universidade Federal de Mato Grosso, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Conselho Municipal de Educação	2010, 2012, 2015		3	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Formação de Professores/Trabalho	2010, 2014,	1	4	Universidade Federal de Mato Grosso (2), Universidade

docente	2015, 2016			Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul,
Plano Municipal de Educação	2010, 2012		2	Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Juiz de Fora
Avaliação - IDEB	2015, 2016		2	Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Financiamento	2010		1	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: Capes. Banco de Teses. Disponível em: <[http://bancodeteses.capes.gov.br/bancodeteses/#!/>](http://bancodeteses.capes.gov.br/bancodeteses/#!/). Acesso em: 20 maio 2017.

ANEXO III

Pesquisas realizadas no âmbito da pesquisa em rede: Rede de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Gestão Educacional (REPLAG) (2007-2017)

Pesquisador	Título	Classificação	Ano da defesa	Vínculo institucional
Milene Dias Amorim	A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas	Dissertação	2011	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Severino Vilar de Albuquerque	Formação Continuada de professores no estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas	Tese	2013	Universidade de Brasília (UnB)
Alessandra Martins Constantino Cypriano	O planejamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil: entre a complexidade das novas formas de regulação no limiar do século XXI	Dissertação	2014	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Elisangela dos Santos Oliveira	O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de organização do Sistema Nacional de Educação: estudo de caso dos municípios de Cariacica e de Vitória (ES)	Dissertação	2014	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Carolina Stefanello Pires	A formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas de municípios sul-mato-grossenses	Dissertação	2015	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Franciele Ribeiro Lima	Política e gestão do Processo Alfabetizador na relação PAR/Pnaic em Dourados, MS: qual qualidade?	Dissertação	2016	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Fabiana Rodrigues dos Santos	Valorização Docente em municípios de Mato Grosso do Sul: análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)	Dissertação	2015	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Maria Isabel Soares Feitosa	O Plano de Ações Articuladas (PAR) na Rede Municipal de Ensino de Dourados, MS: a qualidade materializada nas práticas pedagógicas do ensino público fundamental	Dissertação	2016	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Fonte: Capes. Banco de Teses. Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#!/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

ANEXO IV

Dimensão 1 - Gestão Educacional – PAR (2007-2010)

Dimensão 1: Gestão Educacional	
Área	Indicadores
1.1 Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	1.1.1 - Existência de Conselhos Escolares (CE).
	1.1.2 - Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).
	1.1.3 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
	1.1.4 - Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas, grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos, de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola.
	1.1.5 - Critérios para a escolha da Direção Escolar.
	1.1.6 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).
	1.1.7 - Plano de Carreira para o magistério.
	1.1.8 - Estágio probatório, efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	1.1.9 - Plano de Carreira dos Profissionais de serviço de apoio escolar.
1.2 - Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e de permanência.	1.2.1 – Implantação e Organização do ensino fundamental de nove anos.
	1.2.2 – Existência de atividades no contra-turno.
	1.2.3 – Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
1.3 - Comunicação com a Sociedade	1.3.1 - Existência de parcerias externas para a realização de atividades complementares.
	1.3.2 - Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.
	1.3.3 - Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
	1.3.4 - Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
1.4 - Suficiência e estabilidade da equipe escolar	1.4.1 - Quantidade de professores suficiente.
	1.4.2 - Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
1.5 - Gestão de Finanças	1.5.1 - Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.
	1.5.2 - Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.

Fonte: Instrumento Diagnóstico PAR municipal 2007-2010 (BRASIL, 2008a).

ANEXO V

Dimensão 1- Gestão Educacional – PAR (2011-2014)

Dimensão 1: Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1.1 Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	1.1.1 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)
	1.1.2 - Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)
	1.1.3 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)
	1.1.4 - Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
	1.1.5 - Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)
	1.1.6 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
	1.1.7 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso
1.2 - Gestão de pessoas	1.2.1 - Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME)
	1.2.2 - Critérios para escolha da direção escolar
	1.2.3 - Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
	1.2.4 - Quadro de professores
	1.2.5 - Estágio probatório, efetivando os professores e outros profissionais da Educação
	1.2.6 - Plano de carreira para o magistério
	1.2.7 - Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar
	1.2.8 - Piso salarial nacional do professor
	1.2.9 - Existência de professores para o exercício especializado (AEE), complementar ao ensino regular
1.3 - Conhecimento e utilização de informação	1.3.1 - Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino
	1.3.2 - Conhecimento da situação das escolas da rede
	1.3.3 - Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos
	1.3.4 - Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF)
	1.3.5 - Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola
	1.3.6 - Formas de registro da frequência
1.4 - Gestão de finanças	1.4.1 - Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do

	<p>Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)</p> <p>1.4.2 - Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação</p> <p>1.4.3 - Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)</p>
1.5 - Comunicação e interação com a sociedade	<p>1.5.1 - Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC</p> <p>1.5.2 - Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos</p> <p>1.5.3 – Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário</p>

Fonte: Quadro adaptado com base no Instrumento Diagnóstico PAR municipal 2011-2014 (BRASIL, 2011a).

ANEXO VI

Informações sobre o Comitê Local do Compromisso no *site* do MEC

De acordo com a 28^a diretriz do Plano de Metas, estados e municípios devem organizar um comitê local do PAR. O objetivo dessa ação é mobilizar a sociedade em prol da oferta de uma educação pública de qualidade e para acompanhar as metas de evolução do IDEB. Podem participar do comitê representantes da sociedade civil – como associações de empresários e trabalhadores –, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público.

O funcionamento do comitê é incumbência de estados e municípios, que devem instituir sua composição em portaria, garantir infraestrutura e identificar entidades e cidadãos, no âmbito local, que têm compromisso com a construção de uma educação de qualidade que seja para todos. O ente federado pode optar por atribuir as funções do Comitê Local do Compromisso a um grupo de trabalho dentro da Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual/Municipal de Educação (quando houver), desde que garanta a participação dos diversos segmentos.

Não se conhece uma boa escola que esteja desvinculada do seu contexto social. Portanto, o sistema de ensino, por meio de seus gestores, deve integrá-la à comunidade da qual faz parte. Mobilizar a sociedade em favor de uma educação básica de qualidade é um dos objetivos primordiais do Comitê Local do Compromisso.

O Ministério da Educação apresenta exemplos para orientar o trabalho de criação dos comitês:

- [Exemplo 1](#)
- [Exemplo 2](#)
- [Exemplo 3](#)

Mostrar todos os downloads...

Exemplo 1 - A primeira reunião tratou da identificação e visualização do perfil do comitê nos seguintes aspectos:

- Qual a minha origem: fomos agrupados para formar o Comitê Local do Compromisso pela Qualidade da Educação, com o propósito de ampliar e fortalecer a parceria entre família, escola e sociedade. Trata-se da mobilização social desencadeada pelo MEC, desde a criação do plano de Metas do PDE, com fins de favorecer a freqüência escolar, a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos estudantes da nossa cidade.
- O que queremos: uma sociedade mobilizada e consciente do valor da educação, que deve contribuir e monitorar o direito e a qualidade da educação no município ou estado.
- Princípios Norteadores: participação democrática; respeito à pluralidade; compromisso; inclusão; solidariedade; educação como direito e valor; direito à informação; valorização da diversidade; ética e cidadania.

Downloads in progress:

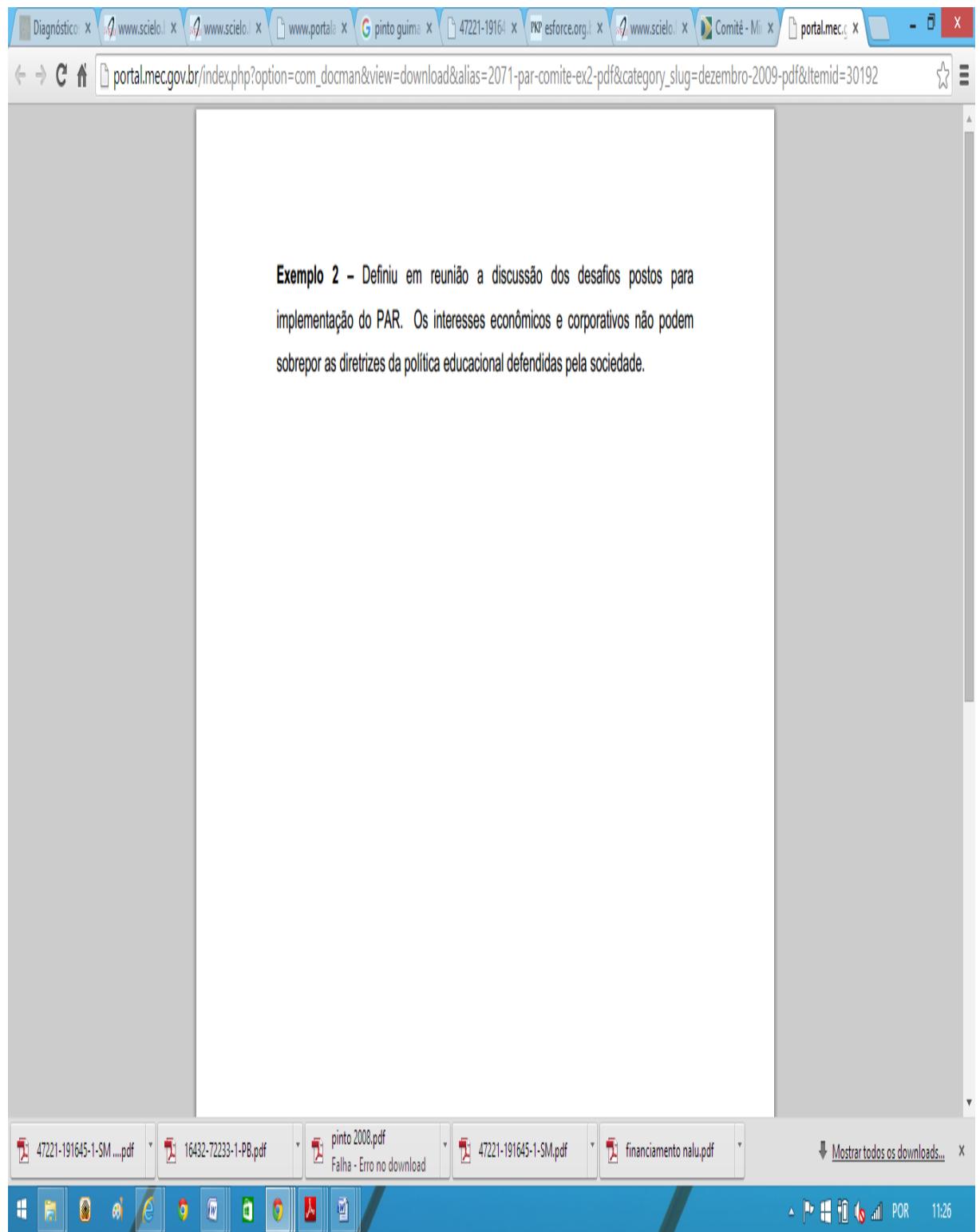
- 47221-191645-1-SM.pdf
- 16432-72233-1-PB.pdf
- pinto 2008.pdf
- Falha - Erro no download
- 47221-191645-1-SM.pdf
- financiamento nalu.pdf

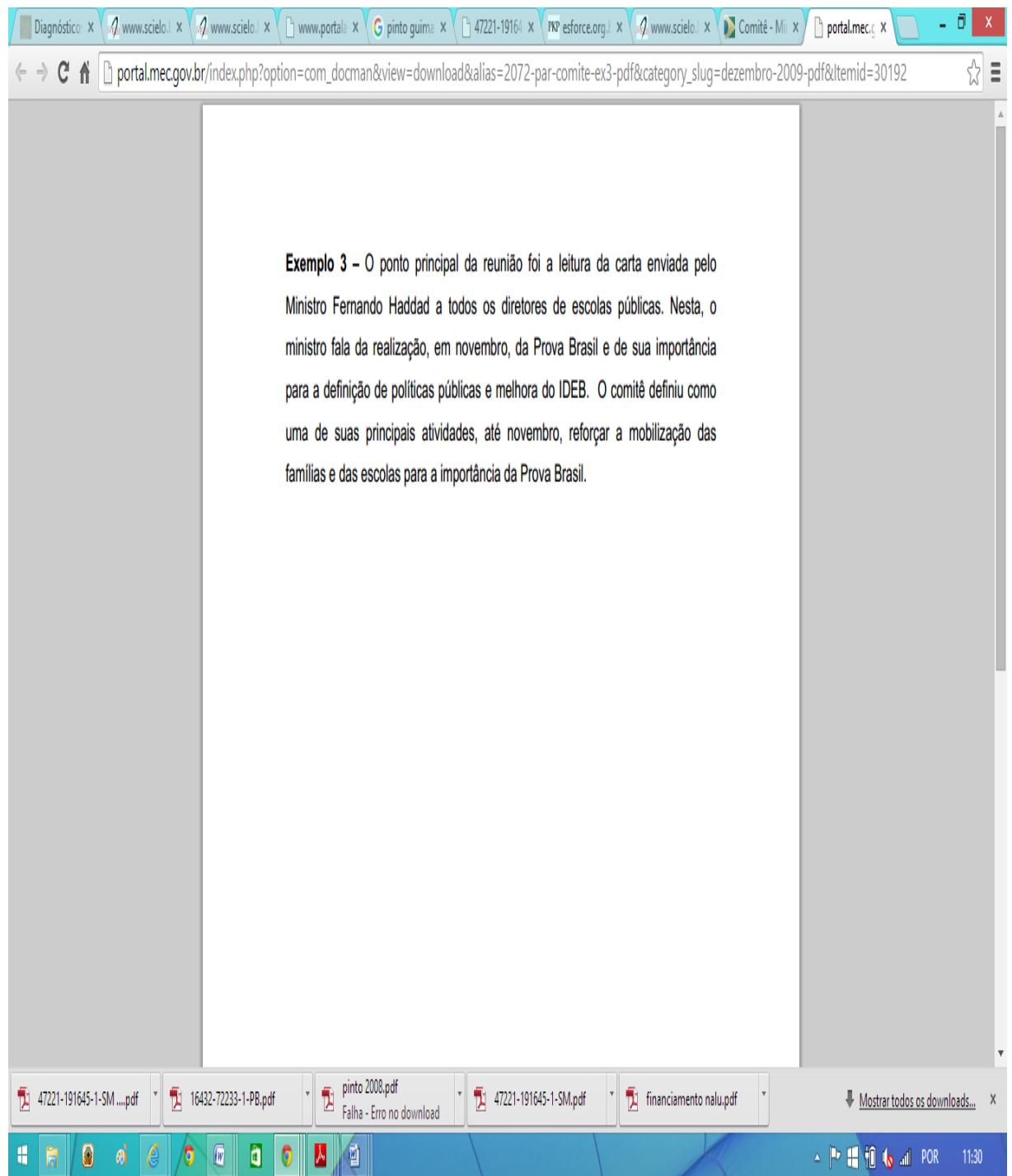
Downloads history:

- 47221-191645-1-SM.pdf
- 16432-72233-1-PB.pdf
- pinto 2008.pdf
- Falha - Erro no download
- 47221-191645-1-SM.pdf
- financiamento nalu.pdf

Download history:

- Mostrar todos os downloads...





ANEXO VII

Pontuação atribuída aos indicadores das dimensões: Dimensão 1 – “Gestão Educacional” (áreas 2, 3, 4 e 5), Dimensão 2 - “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”, Dimensão 3 – “Práticas Pedagógicas e Avaliação” e Dimensão 4 - “Infraestrutura física e recursos pedagógicos PAR (2011-2014) - município de Campo Grande-MS e Corumbá-MS

Dimensão 1: Gestão Educacional			
Área	Indicadores	Pontuação	
		CG	Cor.
1.2 - Gestão de pessoas	1.2.1 - Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME)	4	3
	1.2.2 - Critérios para escolha da direção escolar	4	4
	1.2.3 - Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas	3	3
	1.2.4 - Quadro de professores	4	3
	1.2.5 - Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação	4	3
	1.2.6 - Plano de carreira para o magistério	4	3
	1.2.7 - Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar	1	3
	1.2.8 - Piso salarial nacional do professor	4	3
	1.2.9 - Existência de professores para o exercício especializado (AEE), complementar ao ensino regular.	3	3
1.3 - Conhecimento e utilização de informação	1.3.1 - Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino	4	3
	1.3.2 - Conhecimento da situação das escolas da rede	4	3
	1.3.3 - Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos	4	3
	1.3.4 - Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF)	4	3
	1.3.5 - Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola	3	3
	1.3.6 - Formas de registro da frequência	4	3
1.4 - Gestão de finanças	1.4.1 - Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)	4	3
	1.4.2 - Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação	4	3
	1.4.3 - Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	4	3

	(FUNDEB)		
1.5 – Comunicação e interação com a sociedade	1.5.1 - Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC	4	3
	1.5.2 - Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos	3	3
	1.5.3 - Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário	4	3
Dimensão 2: Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar			
2.1 Formação inicial de professores da educação básica	Indicadores		Pontuação
			CG Cor.
	2.1.1 - Habilitação dos professores que atuam nas creches	3	3
	2.1.2 - Habilitação dos professores que atuam na pré-escola	4	3
2.2 - Formação continuada de professores da educação básica	2.1.3 - Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)	4	4
	2.1.4 - Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)	3	4
	2.2.1 – Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil	4	3
	2.2.2 – Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da Matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)	4	4
2.3 - Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas	2.2.3 – Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)	4	3
	2.2.4 - Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem ao desenvolvimento de práticas educacionais inclusivas na classe comum, em todas as etapas e modalidades	3	3
	2.3.1 - Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular	4	3
	2.3.2 - Formação dos professores que atuam em escolas do campo	4	3
	2.3.3 - Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas	1	Não se aplica
	2.3.4 - Formação dos professores que atuam em	Não se	Não se

indígenas	escolas de comunidades indígenas	aplica	aplica
2.4 - Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	2.4.1 - Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	3	3
2.5 - Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar	2.5.1 - Participação dos gestores de unidades escolares em programas de formação específica	3	3
	2.5.2 - Existência e implementação de políticas para formação continuada das equipes pedagógicas	4	3
	2.5.3 - Participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva	2	2
	2.5.4 - Participação dos profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar em programas de formação específica	3	3
Dimensão 3: Práticas Pedagógicas e Avaliação			
Área	Indicadores	Pontuação	
		CG	Cor.
3.1 Organização da rede de ensino	3.1.1 - Implantação e organização do ensino fundamental de 9 ano	4	3
	3.1.2 - Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos	3	3
	3.1.3 - Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana	2	3
	3.1.4 - Política de correção de fluxo	3	3
	3.1.5 - Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar	4	2
	3.1.6 - Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA)	4	3
	3.1.7 - Oferta do atendimento educacional especializado (AEE), complementar ou suplementar à escolarização	4	3
3.2 - Organização das práticas pedagógicas	3.2.1 - Existência de proposta curricular para a rede de ensino	3	3
	3.2.2 - Processo de escolha do livro didático	4	3
	3.2.3 - Existência/ adoção de metodologias específicas para a alfabetização	4	2
	3.2.4 - Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA)	4	2
	3.2.5 - Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de aprendizagem	4	2
	3.2.6 - Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino	4	2
3.3 - Avaliação da aprendizagem dos	3.3.1 - Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos	3	3

alunos e tempo para assistência individual/ coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem			
	3.3.2 - Utilização do tempo para assistência individual/ coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	3	3
Dimensão 4: Infraestrutura física e recursos pedagógicos			
Área	Indicadores	Pontuação	
		CG	Cor.
4.1 - Instalações físicas da secretaria municipal de educação	4.1.1 - Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação	3	3
	4.1.2 - Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação	3	3
4.2 - Condições da rede física escolar existente	4.2.1 - Biblioteca: instalações e espaço físico	3	2
	4.2.2 - Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares	2	3
	4.2.3 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana	2	3
	4.2.4 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas	2	2
	4.2.5 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana	3	3
	4.2.6 - Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas	2	2
	4.2.7 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana	2	3
	4.2.8 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas	2	2
	4.2.9 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana	3	3
	4.2.10 - Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas	4	3
	4.2.11 - Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade	3	3
	4.2.12 - Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade	4	3
4.3 - Uso de tecnologias	4.3.1 - Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas de ensino fundamental	2	3
	4.3.2 - Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e	3	3

	realização de pesquisas		
	4.3.3 - Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE)	2	3
	4.3.4 - Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC	3	2
4.4 - Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	4.4.1 - Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura)	3	2
	4.4.2 - Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos	3	3
	4.4.3 - Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos	3	3
	4.4.4 - Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade	4	3

ANEXO VIII

Liberações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (2010-2015)

PROGRAMAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programa Brasil Alfabetizado – BRALF	35.315,00	28.635,00	-	52.024,00	-	12.642,44
Programa da Escolaridade e Qualificação Profissional - PROJOVEM Urbano	916.744,32	445.384,50	-	-	-	-
Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA	-	5.025.051,22	8.330.205,23	7.833.350,13	4.060.294,74	727.310,03
Implantação/adequação de estruturas esportivas escolares	-	101.999,99	72.000,00	54.000,00	-	-
Programa de Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica - REESTFÍSICA	1.255.375,00	469.875,00	-	-	-	-
Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Manutenção Escolar - PDDE – Creche e Ed. Básica	-	721,80	717,60	1.920,00	880,00	4.840,00
Caminho da Escola - Ônibus Acessível	-	-	1.056.000,00		-	-
Infraestrutura escolar-mobiliário PROINFÂNCIA	-	-	-	1.285.571,56	-	73.753,80

Novos Estabelecimentos - Manutenção da Educação Infantil						2.177.035,56
Manutenção da Educação Infantil/Apoio a creches - Brasil Carinhoso	-	-	1.168.818,62	5.154.020,94	5.001.740,46	-
TOTAL	2.207.434,32	6.071.667,31	10.627.741,45	14.380.886,63	9.062.915,20	2.991.581,83

Fonte: FNDE - Liberações (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Disponível em: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2010&p_programa=&p_uf=MS&p_municipio=500020. Acesso em: 30 ago. 2017.

ANEXO IX

Liberações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a Rede Municipal de Ensino de Corumbá (2010-2015)

PROGRAMAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educação Inclusiva- Formação de Professores	50.945,40	50.945,40	-	-	-	-
Programa Brasil Alfabetizado – BRAFLF	-	29.400,00	-	30.562,00	-	-
Programa da Escolaridade e Qualificação Profissional – PROJOVEM Urbano	-	-	591.473,70	110.488,95	226.939,20	243.608,40
Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA	-	797.936,89	1.196.905,35	-	-	398.919,07
Implantação/ adequação de estruturas esportivas escolares	-	192.637,02	288.955,54	240.885,78	-	-
-Programa de Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica - REESTFÍSICA	-	-	-	-	-	-
Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Manutenção Escolar - PDDE – Creche e Ed. Básica	-	-	-	-	-	2.100,00
Caminho da Escola - Ônibus Acessível	-	615.780,00	717.680,00	-	-	-
Infraestrutura escolar- mobiliário PROINFÂNCIA	-	-	-	332.326,54	-	-
Novos Estabelecimentos - Manutenção da	-	-	-	-	135.804,20	-

Educação Infantil						
Manutenção da Educação Infantil/Apoio a creches - Brasil Carinhoso	-	-	126.220,02	513.584,76	303.180,75	-
Mobiliário - PAR	-	506.013,45	-	-	-	-
TOTAL	50.945,40	2.192.712,76	2.921.234,61	1.227.848,03	665.924,15	644.627,47

Fonte: FNDE - Liberações (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Disponível em: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2010&p_programa=&p_uf=MS&p_municipio=500020. Acesso em: 30 ago. 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE I

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da pesquisa: O papel do Comitê Local do Compromisso no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR): implicações para a democratização da gestão da educação básica em municípios sul-mato-grossenses

Pesquisadora: Alexandra Pires do Prado Yari Email: alexandrapiresprado@gmail.com Telefone: (67) 8468-8102

Orientadora: Regina Tereza Cestari de Oliveira Telefones: (67) 3312-3584 e (67) 3312-3597 Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB): Av. Tamandaré, 6000, Bairro: Jardim Seminário, CEP: 79.117-900, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. Telefone (67)3312-3615, fax: (67)3312-3723 e email: cep@ucdb.br.

Prezado (a) Sr.(a),

Sou Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) sob a orientação da professora Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira. Esta pesquisa, para fins de obtenção do título de Doutor em Educação, tem como objetivo geral analisar o papel do Comitê Local do Compromisso no processo de implementação do PAR (2011-2014), e suas implicações para a democratização da gestão da educação básica em municípios sul-mato-grossenses, quais sejam Campo Grande e Corumbá. O procedimento metodológico da pesquisa compreende a coleta, organização e análise de fontes legais relacionadas ao Plano de Ações Articuladas (PAR), enquanto política educacional para a educação básica, e realização de entrevista com utilização de roteiro semiestruturado. A entrevista será gravada, desde que autorizada pelo participante que será contatado individualmente e definirá o local e o horário para responder as questões propostas sobre o tema. Nesta pesquisa não se identifica desconforto ou risco ao participante, uma vez que a entrevista permitirá o aprofundamento de dados levantados nos documentos. Além disso, a questão da ética em pesquisa é considerada, sendo que os entrevistados terão prévio conhecimento da mesma. Os resultados desse estudo retornarão ao participante na forma de Tese que será disponibilizada ao término da pesquisa.

A pesquisa pretende contribuir para o meio acadêmico bem como para estudiosos da área de políticas educacionais, o que configura sua relevância social, uma vez que poderá mostrar o papel do Comitê Local no Compromisso no processo de democratização da gestão da educação básica nos municípios que fazem parte da pesquisa e, assim, contribuir com as reflexões sobre esta política pública educacional. Para conhecimento de Vossa Senhoria apresento um resumo, assim como o roteiro de entrevista e desde já agradeço a inestimável colaboração. A Profa. Regina Tereza Cestari, orientadora desta pesquisa, está à disposição para qualquer esclarecimento que se fizer necessário, pessoalmente ou por telefone. Destaca-se que pesquisa aqui proposta foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) que a referenda. Considerando as informações constantes neste Termo e as normas expressas na Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde consinto de modo livre e esclarecido, participar da presente pesquisa na condição de respondente, sabendo que minha participação é voluntária. Declaro que fui informado (a) sobre a possibilidade de me retirar da pesquisa a qualquer momento e a negar-me a responder as informações solicitadas nessa entrevista. Declaro que os dados coletados só serão utilizados nesta investigação e os resultados poderão ser veiculados em livros, ensaios e/ou artigos científicos em revistas especializadas e/ou em eventos científicos.

O presente termo está assinado em duas vias. Declaro: () Autorizar () Não autorizar que minha identidade seja revelada. Concordo () Não concordo () com a gravação da entrevista.

_____, de _____ de 2016.

Participante:

RG:

SSP:

Assinatura

APÊNDICE II

Roteiro de Entrevista – Membro do Comitê Local do Compromisso

Dados Pessoais

Nome:

Escolaridade:

Função:

Servidor público: () sim () não. Se a resposta for sim, indique a quantidade em anos:

Exerce cargo comissionado: () sim () não. Se a resposta for sim, indique o cargo:

Tempo que atua como Membro do Comitê Local do Compromisso:

1- Como ocorreu a sua inserção no Comitê Local do Compromisso (convite/indicação)?

2- Houve formação dos integrantes do Comitê Local do Compromisso?

3- Houve a produção das diretrizes (regimento interno) sobre a função do Comitê Local do Compromisso em relação à educação em âmbito local? Qual a função desse Comitê?

4- Houve a definição do calendário das atividades? Qual a periodicidade das reuniões?

5- O Comitê Local do Compromisso participou da elaboração do PAR (2011-2014)?

6- Como o Comitê Local do Compromisso atuou no acompanhamento da execução das ações definidas pelo PAR (2011-2014)?

7- Como o Comitê Local do Compromisso atuou na mobilização da sociedade para o acompanhamento das ações proposta pelo PAR (2011-2014)?

8- De que maneira o Comitê Local do Compromisso realizou a mobilização da sociedade para o acompanhamento do IDEB?

9- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou com a Comissão Gestora no desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena?

10- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou com a Secretaria Municipal de Educação?

11- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou com a Equipe Local?

12- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou como Conselho Municipal de Educação?

13- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou com o Comitê Estratégico do PAR?

14- Ao final de (2011-2014), houve avaliação da execução desse ciclo do PAR?

15- Gostaria de acrescentar algo nesta entrevista que não tenha sido abordado? Faça suas considerações?

APÊNDICE III

Roteiro de Entrevista - Gestor do PAR no município

Dados Pessoais

Nome:

Escolaridade:

Função: Servidor público: () sim () não. Se a resposta for sim, indique a quantidade em anos: Exerce cargo comissionado: () sim () não. Se a resposta for sim, indique o cargo:

Tempo que atua como Coordenador Local do PAR:

1- Como foi constituído o Comitê Local do Compromisso? Qual critério adotado pelo governo para a composição do Comitê Local do Compromisso?

2- Houve formação dos integrantes do Comitê Local do Compromisso?

3- Houve a produção das diretrizes (regimento interno) sobre a função do Comitê Local do Compromisso em relação à educação em âmbito local? Qual é a função desse Comitê?

4- Houve a definição do calendário das atividades? Qual a periodicidade das reuniões?

5- O Comitê Local do Compromisso participou da elaboração do PAR (2011-2014)?

6- Como o Comitê Local do Compromisso atuou no acompanhamento da execução das ações definidas pelo PAR (2011-2014)?

7- Como o Comitê Local do Compromisso atuou na mobilização da sociedade para o acompanhamento das ações proposta pelo PAR (2011-2014)?

8- De que maneira o Comitê Local do Compromisso realizou a mobilização da sociedade para o acompanhamento do IDEB?

9- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou com a Comissão Gestora no desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena?

10- Como a Secretaria Municipal de Educação se articulou com Comitê Local do Compromisso?

11- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou com a Equipe Local?

12- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou como Conselho Municipal de Educação?

13- Como o Comitê Local do Compromisso se articulou com o Comitê Estratégico do PAR?

14- Ao final de (2011-2014), houve avaliação da execução desse ciclo do PAR?

15- Gostaria de acrescentar algo nesta entrevista que não tenha sido abordado? Faça suas considerações.

APÊNDICE IV

Roteiro de Entrevista – Representante do Conselho Municipal de Educação

Nome:

Escolaridade:

Função: Servidor público: () sim () não. Se a resposta for sim, indique a quantidade em anos:

Exerce cargo comissionado: () sim () não. Se a resposta for sim, indique o cargo:

Tempo de atuação no Conselho Municipal de Educação: Segmento que representa:

1- Qual a atuação do Conselho Municipal de Educação na elaboração do PAR (2011-2014)?

2- Qual a atuação do Conselho Municipal de Educação no acompanhamento da execução do PAR (2011-2014)?

3- Como o Conselho Municipal de Educação se articula com a Secretaria Municipal no que se refere ao PAR?

4- Qual a função do Conselho Municipal de Educação no âmbito do PAR?

5- Como o Comitê Local do Compromisso se articula com o Conselho Municipal da Educação?

6- Qual a função do Comitê Local do Compromisso no âmbito do PAR?

7- Qual a relação entre o Conselho Municipal de Educação e o Comitê Estratégico do PAR?

8- Ao final de (2011-2014), houve avaliação da execução desse ciclo do PAR?

9- Qual a importância do PAR para o planejamento da educação em âmbito local?

10- Gostaria de acrescentar algo nesta entrevista que não tenha sido abordado? Faça suas considerações.

APÊNDICE V

Roteiro de Entrevista – Representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)

Dados Pessoais

Nome:

Escolaridade:

Função: Servidor público: () sim () não. Se a resposta for sim, indique a quantidade em anos: Exerce cargo comissionado: () sim () não. Se a resposta for sim, indique o cargo:
Tempo atua como representante da UNDIME no Comitê Estratégico do PAR:

- 1- A UNDIME realizou alguma avaliação sobre a execução do PAR (2007-2010), primeiro ciclo do PAR?
- 2- Como a UNDIME avalia a execução do PAR nos municípios sul-mato-grossenses no período (2011-2014)?
- 3- Com quem a UNDIME tem interlocução no âmbito dos municípios?
- 4- Qual a atuação da UNDIME no Comitê Estratégico do PAR criado pela Lei 12.695?
- 5- Houve alguma mudança na relação da União com os municípios a partir da criação do Comitê Estratégico do PAR?
- 6- Qual a função do Comitê Local do Compromisso no âmbito do PAR?
- 7- Qual a função dos Conselhos Municipais de Educação no âmbito do PAR?
- 8- O PAR tem se configurado uma forma de planejamento que se adapta/adequa à dinâmica do processo de execução nos municípios?
- 9- Qual a importância do PAR para o planejamento da educação em âmbito local?
- 10- Gostaria de acrescentar algo nesta entrevista que não tenha sido abordado? Faça suas considerações.