

UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ

ROSELI MARITAN DE ABOIM COSTA

Federalismo e planejamento educacional: uma relação delicada

Rio de Janeiro  
2015

ROSELI MARITAN DE ABOIM COSTA

Federalismo e planejamento educacional: uma relação delicada

Dissertação apresentada à Universidade Estácio de Sá, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.  
Orientadora Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Alzira Batalha Alcântara.

Rio de Janeiro  
2015

C837f Costa, Roseli Maritan de Aboim  
Federalismo e planejamento educacional: uma  
relação delicada. / Roseli Maritan de Aboim Costa. –  
Rio de Janeiro, 2014.  
100 f.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade  
Estácio de Sá, 2014.

1. Federalismo. 2. Planejamento educacional.  
3. Políticas públicas, educação, Brasil. 4. Plano de  
Desenvolvimento da Educação. I. Título.

CDD: 370

ROSELI MARITAN DE ABOIM COSTA

Federalismo e planejamento educacional: uma relação delicada

Dissertação apresentada à Universidade Estácio de Sá, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Aprovada em 27 de fevereiro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

---

Profª Drª Alzira Batalha Alcântara  
Universidade Estácio de Sá

---

Profª Drª Wânia Regina Coutinho Gonzalez  
Universidade Estácio de Sá

---

Profª Drª Renata Maldonado da Silva  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à querida família, em especial ao meu amado companheiro Luiz Guilherme e nossos filhos Álvaro e João.

À minha querida orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Alzira Batalha Alcântara, pela dedicação, disponibilidade, competência, sensibilidade e ensinamentos que eu levarei para a vida toda. Muito obrigada. Você é especial!

Aos meus amigos do Mestrado, foi uma alegria conviver com todos.

A todos os professores do Mestrado e amigos da Escola Municipal Joaquim Abílio Borges, que contribuíram para o meu crescimento.

A todos da Estácio, obrigada!

## RESUMO

A presente pesquisa é de cunho qualitativo, consubstanciada em pesquisa bibliográfica e análise documental. Tem como objetivo investigar as implicações do federalismo tridimensional (federal, estadual e municipal) para o planejamento educacional, à luz dos desafios intrínsecos ao novo arranjo federativo, desenhado pela Constituição de 1988: federalismo de cooperação. Para tanto, a pesquisa apresenta uma trajetória conceitual e histórica acerca do federalismo, como também, do planejamento das políticas educacionais no contexto federativo. Analisa os instrumentos que procuram efetivar as formas de cooperação, colaboração e coordenação intergovernamental na educação, em especial, o Plano de Ações Articuladas (PAR), criado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007. A compreensão do planejamento, sobretudo a partir do PDE/PAR, revela uma experiência do governo federal de indução da política educacional por meio do planejamento centralizado, cuja execução é atribuída aos entes subnacionais. No contexto do PDE/PAR, analisa, em especial, o PAR do município do Rio de Janeiro, a partir dos elementos disponíveis no *site* do MEC. A compreensão da dinâmica federativa é essencial para entender as tramas e os desafios ainda presentes na política educacional.

**Palavras-chave:** Federalismo. Planejamento. PDE/PAR. Regime de Colaboração.

## ABSTRACT

This research has a qualitative approach and has been based on bibliographic search and documentary analysis. Its main intention is to investigate the implications of the Brazilian Federation in the educational planning, regarding the intrinsic challenges of the new federative arrangement: federative cooperation, established in the current Brazilian Constitution. It provides the conceptual and historical trajectory of the federalism and of the planning of educational policy in the federative context. It analyses the instruments that seek to implement the ways of intergovernmental cooperation, collaboration and coordination in education, especially the *Plan of Joint Actions* (PAR), created in the context of the *Educational Plan of Development* (PDE), in 2007. The understanding of the planning, mostly after the PDE/PAR, reveals an experience of induction of the educational policy by the federal government through centralized planning, whose implementation is distributed to the federative entities. The understanding of the federative dynamics and its mechanisms of decentralization and centralization is essential to understand and improve the educational policy.

**Keywords:** Federalism. System of Cooperation. Planning. Plan of Joint Actions.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	INTERCONEXÕES – PDE, PLANO DE METAS E PAR	56
FIGURA 2	MAPA COM A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS E NÃO PRIORITÁRIOS	62
FIGURA 3	SÍNTESE DA DIMENSÃO PAR	72

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS CONSIDERADOS PRIORITÁRIOS PELO ÍNDICE BAIXO NO IDEB 2005/2007	60
GRÁFICO 2	COMUNICAÇÃO SME/CRE/PROFESSOR	75
GRÁFICO 3	PARTICIPAÇÃO DOS PAIS NO DIA A DIA DA ESCOLA	79

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	REDAÇÃO ORIGINAL DO ARTIGO 214 E NOVO TEXTO, APÓS A EC N. 59	49
QUADRO 2	MUNICÍPIOS CONSIDERADOS PRIORITÁRIOS DAS 26 UNIDADES DA FEDERAÇÃO	59
QUADRO 3	DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ABSOLUTA SEGUNDO O NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONSIDERADOS PRIORITÁRIOS PELO MEC	61

## LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
CAE	Composição e Atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar
CE	Conselho Escolar
CEB	Câmara de Educação Básica
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação.
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento em Educação
PL	Projeto de Lei
PME	Plano Municipal de Educação.
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Projeto Pedagógico
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretarias de Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCMRJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TEC	Território Cooperação Educação
TPE	Todos Pela Educação

UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESA	Universidade Estácio de Sá
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
2	<b>TRAJETÓRIA CONCEITUAL E HISTÓRICA ACERCA DAS RELAÇÕES ENTRE FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS</b>	<b>17</b>
2.1	PEQUENAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO FEDERALISMO	17
2.2	A REPÚBLICA E A FEDERAÇÃO: MUDAR PARA CONSERVAR	20
2.3	A “CONSTITUIÇÃO CIDADÃ” E OS VENTOS NEOLIBERAIS	26
2.4	“FEDERALISMO TRIDIMENSIONAL” E DESCENTRALIZAÇÃO	28
2.5	O NOVO ARRANJO FEDERATIVO: FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E AUSÊNCIA DO REGIME DE COLABORAÇÃO	32
3	<b>PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO</b>	<b>39</b>
3.1	BREVES CONSIDERAÇÕES CONCEITUAL E HISTÓRICA ACERCA DO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO	39
3.2	DO PDE AO NOVO PNE: UMA GESTÃO LENTA E CONTRADITÓRIA	46
3.3	O PNE (2014/2024): O QUE HÁ DE NOVO?	49
4	<b>A POLÍTICA EDUCACIONAL NA PERSPECTIVA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: O DESAFIO DO PAR</b>	<b>54</b>
4.1	O PAR NO CONTEXTO DO PDE	54
4.2	A ESTRUTURA DO PAR: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL	57
4.3	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAR	64
4.4	O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO	66
4.5	CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	69
4.6	OBSERVAÇÕES SOBRE O PAR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	72
4.7	DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL VIA PLANEJAMENTO CENTRALIZADO: PARTICIPAÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADES?	79
	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>85</b>
	<b>ANEXOS</b>	
	ANEXO I - SEQUÊNCIA DE PROCEDIMENTO PARA ELABORAÇÃO DO PAR	93
	ANEXO II - ESTRUTURA GERAL DO PAR	
	ANEXO III – ESTRUTURA E DIMENSÃO DOS 52 INDICADORES DO PAR	94 95
	ANEXO IV – TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 24629	99

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é investigar as implicações do federalismo para o planejamento educacional, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, dado que desenhou um novo arranjo federativo: tridimensional cooperativo. Parte-se da premissa de que a organização do Estado federativo interfere no campo de lutas da política educacional e no planejamento da educação. Ou seja, a compreensão da dinâmica federativa, com os seus diferentes mecanismos de centralização e descentralização do poder, é fundamental para a compreensão das políticas educacionais e, conseqüentemente para o planejamento das ações para a educação, principalmente da educação básica, já que muitas vezes compartilha, inclusive o mesmo espaço físico com dois entes da federação, geralmente município e estado. A investigação é de cunho qualitativo consubstanciada em pesquisa bibliográfica e análise documental.

O caminho da investigação foi iluminado pela concepção de Estado ampliado elaborada pelo italiano marxista Gramsci. A partir dessa concepção, aprofundamos o entendimento sobre os seguintes aspectos: a) “federalismo tridimensional” cooperativo; b) planejamento educacional; c) o planejamento da educação a partir do PDE/PAR, “pedra de toque” da política educacional capitaneada pelo governo federal.

Consubstanciado na concepção de Estado ampliado, partilhamos a percepção que o Estado é um conjunto de órgãos por meio dos quais a classe dominante exerce hegemonia, não existindo oposição entre Estado e sociedade civil, mas uma relação orgânica entre sociedade política e sociedade civil, pois o antagonismo maior se dá entre as classes sociais pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. A concepção ampliada de Estado, para Gramsci, comporta duas esferas principais: a sociedade política que é formada pelo conjunto de mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência; e a sociedade civil, formada por um conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias (COUTINHO, 1989). A partir desse entendimento, buscamos compreender a política enquanto construção de um projeto social de Estado imerso em contradições, pois perpassam interesses de distintos atores.

Outro aspecto importante para a pesquisa é a compreensão acerca do federalismo como forma de organização do estado brasileiro, desde 1889 e as implicações dessa forma de organização do poder no território para o desenvolvimento e execução das políticas educacionais. Para tanto, destacamos os seguintes teóricos: Araujo (2005, 2010, 2012, 2013a, 2013b), Abrucio (2005, 2010, 2012), Souza (1998,2005), Cury (2006, 2007, 2008,2010).

Entendemos que a organização das políticas educacionais e o planejamento das ações para a educação precisam levar em consideração a dinâmica federativa. O caminho trilhado para compreensão destas inter-relações, em especial o planejamento educacional, foi ladrilhado, principalmente, por Saviani (2009, 2007) e Dourado (2011).

O PDE e seus instrumentos de planejamento da educação como o PAR são elementos centrais da política educacional do governo federal, tanto que foram incorporados pelo PNE 2014/2024. Nesse sentido, a pesquisa de Alcântara (2011) indicou os princípios do PDE / PAR enquanto política indutora do governo federal.

Investigar documentos é revisitar a história. A base documental que consubstanciou a investigação foram os seguintes: as Constituições Federais, documentos, portarias e resoluções emanadas do Ministério de Educação (MEC), as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (4024/61 e 9394/96), os Planos Nacionais de Educação (PNE), sancionados pelas leis n. 10.172/2001, e 13.005/14, Decreto n. 6.094/2007. Foram analisados os documentos que formalizaram a implantação do PAR, Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, Termo de Cooperação Técnica e Instrumento de diagnóstico, acompanhamento e monitoramento do PAR.

A escolha do tema e da linha de pesquisa: Políticas Públicas, Gestão e Formação de Educadores parte do pressuposto de que as políticas educacionais estão intrínsecas ao nosso dia a dia na escola. Como professora da rede pública do município Rio de Janeiro na educação básica, desde 1992, pretendo que este trabalho contribua para o desvelamento da ação dessas políticas no chão da escola.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro busca analisar a dinâmica federativa para a compreensão da atual política educacional e seus mecanismos de descentralização e centralização. As relações intergovernamentais expressam, na prática, a organização de interesses e conflitos, já que partilhamos da concepção de que o Estado não é imparcial, mas um instrumento por meio do

qual se materializam as ações resultantes de diferentes disputas. O Estado brasileiro é composto por instituições políticas, sociais e econômicas, tendo um regime republicano sob a forma federativa. O país experimentou vários arranjos federativos, passando por períodos autoritários e democráticos, estando o poder central ora mais centralizado, ora mais descentralizado, conforme os ajustes e interesses dos grupos hegemônicos, os quais, quando se fez necessário, puderam contar com os aparelhos repressivos e uma maior intervenção do Estado.

O segundo capítulo do trabalho focou as implicações do federalismo para o planejamento educacional no contexto da federação de cooperação. Destacamos as alterações do artigo 214 da Constituição, por meio da Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009). À luz da nova redação, o Plano Nacional de Educação (PNE) e conseqüentemente os planos estaduais municipais, distrital passaram a ser articuladores dos sistemas de educação, em regime de colaboração com os demais entes da federação. Para dar conta desse contexto, percorremos o caminho que vai do PNE (2001/10) ao novo PNE (2014/2024), analisando o planejamento educacional, sobretudo a partir do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). Discutimos a política do PAR, criado no contexto do PDE, com o objetivo de efetivar o regime de colaboração. Esse percurso é importante para compreender como está organizada a política educacional, diante de uma federação de cooperação com perfil tridimensional, que tem o agravante de ainda não ter sido regulamentado o regime de colaboração, por meio de lei complementar, como prevê a Constituição Federal.

O terceiro capítulo apresenta uma análise do PDE/PAR. Para tanto, o PAR, dentro da lógica do PDE, é uma peça central na proposta de planejamento construída pelo governo federal. Esta política tem sido objeto de muitas investigações e recebido avaliações positivas e negativas. As pesquisas têm contribuído para o aperfeiçoamento das políticas educacionais apontando suas vicissitudes e fragilidades. Nesse sentido, foram analisados os instrumentos do PDE/PAR, em especial, os critérios presentes nos indicadores da área gestão democrática do município do Rio de Janeiro, visto que sou professora de Geografia desta rede.

A trajetória da política educacional pode, muitas vezes, não acontecer da forma prevista, dado que “existem pedras no meio do caminho”. O que vamos fazer “com as pedras”? Fernando Pessoa diz que vai guardá-las a fim de construir um castelo. Importa dizer que para superar as “pedras” do presente, faz-se necessária a

compreensão da engrenagem federativa brasileira, marcada pela falta de clareza sobre as responsabilidades dos seus entes.

## 2 TRAJETÓRIA CONCEITUAL E HISTÓRICA ACERCA DAS RELAÇÕES ENTRE FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

### 2.1 PEQUENAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO FEDERALISMO

A primeira experiência de implantação do federalismo no mundo moderno se desenvolveu nos Estados Unidos. As treze colônias inglesas da América do Norte, ao proclamarem sua independência da Inglaterra em 1776, uniram-se para adotar a forma federativa de organização estatal. Os Estados Unidos da América aprovaram, em 1787, a Constituição Federal, documento escrito que definiu as regras do pacto federativo, originando uma nova forma de organização estatal. A partir de então, este modelo vem sendo cada vez mais adotado. Conforme informação do site da Organização das Nações Unidas (ONU) atualmente são 193 países membros, sendo que 28 estão sob essa forma de organização do território e do poder. Contudo, esses países concentram 40% da população mundial, com múltiplos arranjos federativos (ONU, 2014) .

O Federalismo é uma forma de organização territorial diferente dos estados unitários presente em países como França, Portugal e como foi o Brasil imperial (CURY, 2006, p. 116). Nos estados unitários, não se refere ao federal, federativo. Exprime-se nacional, por exemplo, Lei nacional, Guarda Nacional, Suprema Corte Nacional etc. Já nos federais, ora se expressa federal, ora se pronuncia nacional, por exemplo, lei federal, lei nacional, polícia federal, Congresso Nacional etc.

O Brasil tornou-se independente em 1822 e adotou na Constituição outorgada em março de 1824 a forma unitária e centralizadora de organização do território. A opção por essa forma de organização, concentração de tributos no governo central e um imperador que escolhia os presidentes das províncias, contribuiu para a manutenção da integridade nacional. O império, a partir do Ato Adicional de 1834 à Carta de 1824, optou pela seguinte divisão de funções na educação: as províncias, que eram administradas por uma oligarquia escravocrata, ficaram responsáveis pela

educação primária. Durante o Brasil Imperial (1822- 1889), o sistema de educação estava inserido em um sistema sociopolítico oligárquico (dominação de pequenos grupos) e elitista, porquanto convivia com a escravidão e a proibição dos escravos de frequentar a escola pública (CURY, 2010). O fim da escravidão levou a monarquia a perder apoio da oligarquia rural. A queda do império representou o fim da forma unitária de Estado.

Diferente do modelo norte-americano de federação, que surgia como reação às tendências centrífugas da descentralização, “no Brasil, a federação emerge como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que dificultava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas das elites regionais” (ARAUJO, 2013b, p.129,).

A escolha pela forma de organização federativa do Estado pode ser justificada pela existência de heterogeneidades, grande extensão territorial e diversidades físicas, linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais e políticas. Na América Latina, os países federativos coincidem com os de maior extensão territorial (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010). Consubstanciado na ideia dos autores, apesar de existirem controvérsias sobre o que caracteriza um sistema federativo, existem alguns consensos de que o federalismo é um instrumento que permite lidar com as desigualdades e diversidades, sem perder a unidade. Os países que optaram pela Federação têm caminhos e histórias diferentes, mas quatro elementos são fundamentais nessa forma de organização do poder: a) a existência de, pelo menos, dois níveis de governo (dual: União e estados-membros); b) algum nível de cooperação entre os mesmos; c) a Constituição escrita, que não pode ser modificada unilateralmente por um de seus membros, devendo assegurar os direitos federativos; d) as políticas públicas devem ser organizadas com o objetivo de garantir a coordenação entre todos os entes territoriais (ABRUCIO, 2010).

Uma das grandes vantagens do federalismo é a possibilidade de centralizar as tomadas de decisões dos assuntos que requerem políticas nacionais e de permitir, ao mesmo tempo, a escolha pública local quando esta opção se mostrar mais adequada (CETRÁNGOLO, 2007 apud MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010). A opção por esta forma de organização do Estado contém aspectos democráticos, como, por exemplo, a possibilidade de maior aproximação dos governos de suas comunidades (através da descentralização ou por meio da municipalização) e respeito às diversidades regionais e locais. Entretanto, as dificuldades para conciliar

os interesses locais com os gerais são expressivas, como também a tarefa de coordenar diferentes entes para atuar na mesma política é complexa, principalmente se a dinâmica federativa não é clara em relação à responsabilidade que cabe a cada esfera de governo (ABRUCIO,2010).

Certos autores (SILVA s/d; ARRETCHE, 2002) consideram que há no processo histórico da República momentos de “supressão” ou “eclipse” do federalismo, como ocorreu no Estado Novo, o qual sufocou de tal forma o federalismo, que houve um retorno ao sistema unitário. Apesar de a Constituição de 1937 afirmar que o Brasil era um Estado Federal, na prática era um estado unitário, a federação existia somente no papel. A diferença entre estados federativos e unitários diz respeito às “formas de distribuição da autoridade política dos Estados Nacionais” (ARRETCHE, 2002, p. 27). Consubstanciado nas ideias desta autora, na década de 1960, durante o regime militar, o sistema de governo apresentava características de um Estado Unitário, descaracterizando a federação, tais como: a indicação de prefeitos e governadores pela cúpula militar, com total falta de autonomia dos governos subnacionais e centralização financeira. De acordo com o tipo de organização de Estado do regime militar, os entes da federação eram apenas executores de políticas centralmente elaboradas.

Para Souza (2005), rotular o federalismo brasileiro de centralizado ou descentralizado após a promulgação da Constituição de 1988 não parece dar conta da atual complexidade. Além do mais, centralização, pouca centralização ou descentralização fazem parte de disputas pelo poder, representam acomodação de interesses e conflitos. As formas como correm as relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central caracterizam o modo de atuação do Estado quanto à definição de políticas públicas com perfil centralizador, não centralizador ou descentralizador (ALMEIDA, 1995 apud ARAUJO, 2013b). Conforme Souza (1998), o federalismo brasileiro “sempre foi, e continua sendo” um instrumento de acomodação das elites, cujos objetivos são, muitas vezes, conflitantes. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), como o Estado não é neutro e, na impossibilidade de superar as contradições existentes, busca administrá-las, ainda que formalmente, mantendo-as sob controle ou sobrepondo-se às mesmas.

Assim, caracterizar as relações intergovernamentais como centralizada, com pouca autonomia ou descentralizadas implica reconhecer que expressam diferentes formas

de distribuição e organização do poder no espaço (ARAUJO, 2013b). Conhecer a dinâmica do federalismo é fundamental para aperfeiçoar as políticas educacionais e proporcionar melhorias para a educação.

## 2.2 A REPÚBLICA E A FEDERAÇÃO: MUDAR PARA CONSERVAR

A Proclamação da República (1889) e o sistema federativo nascem com a perspectiva de descentralização. Surgiram como resultado da pressão de elites regionais para o reconhecimento da sua autonomia, ou seja, resultam da adequação dos interesses do centro aos interesses regionais, como forma de manter a integridade nacional, de organização do território capaz de permitir maior autonomia em relação ao Império. A Primeira República (1889–1930) transferiu responsabilidades governamentais para os estados e construiu um federalismo dual (União/estados) baseado num autonomismo estadual oligárquico (ARAUJO,2013b). Ou seja, a República Velha (1889-1930) foi federativa, dual e assimétrica. A Constituição de 1891 mantém um federalismo educacional semelhante ao do Ato Adicional de 1834, isto é, a chegada da República não rompeu com a indiferença da política educacional imperial com a educação pública popular. Cury (2008) considera que a descentralização do Ato Adicional de 1834 pode ser considerada a primeira omissão formal do Estado com a educação e indica que, independente da forma de organização do Estado, permanece na República a falta de compromisso com a universalização da educação. Ademais, a Constituição de 1891 atribuiu aos governadores a função de definir a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, ou seja, a organização da política educacional dependia das condições materiais e da vontade política de cada estado. Conseqüentemente, “somente alguns entes federativos, como o Rio Grande do Sul e São Paulo, usaram sua autonomia para melhorar o sistema de ensino” (ABRUCIO, 2010, p. 54).

A ausência de um planejamento nacional aumentou as desigualdades regionais do país e produziu grande heterogeneidade no campo das políticas públicas. Além do mais, de 1889 a 1930, instaura-se no Brasil um “federalismo oligárquico”, isto é, oligarquias regionais, especialmente dos estados mais poderosos (São Paulo e Minas Gerais) passaram a controlar o governo central. Assim, a instituição do federalismo não representou progresso do País quanto à garantia da oferta da

educação pública universal e de qualidade para todos (ARAUJO, 2013b; ALCÂNTARA, 2011).

Nos anos de 1930, ganhava força entre intelectuais e políticos a ideia de que era fundamental para a modernização do Brasil a montagem de um Estado com as seguintes características: centralizador, antiliberal e intervencionista (SHIROMA; MORAES E EVANGELISTA, 2007). Com o governo Vargas, emergem os debates da construção do estado nacional, da nacionalidade, “modernização das elites”. Recoloca-se a ideia da centralização da educação na esfera federal. Uma das primeiras medidas do governo Vargas foi criar o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, antiga reivindicação de intelectuais e educadores. A formulação de políticas e leis de ensino nacionais indica o tom da política educacional: normas eram nacionais e a implantação cabia aos entes federados subnacionais.

Os governos subnacionais tiveram seu poder retirado, mas o patrimonialismo continuou imperando nos estados e municípios. As mesmas elites de São Paulo e Minas Gerais, mais as elites gaúchas passaram a exercer o domínio político. A força do federalismo oligárquico e hierárquico era “tamanho” que os conflitos se tornaram inevitáveis. A expressão maior desses conflitos foi a Revolução Constitucionalista de 1932, resultado do descontentamento das elites e da classe média paulista, que não se conformavam com a falta de autonomia de São Paulo. Este pode ser considerado o último embate em torno da federação forjada pela Constituição de 1891. “Após 1932, a federação tornou-se um consenso e não passou a fazer parte da pauta de negociação dos pactos sociais nos momentos de ruptura jurídica- constitucional, entrando em seu lugar o tema municipalismo como nova expressão das demandas por autonomia municipal” (ARAUJO, 2013, p.139b).

Araujo (2013b) observa que a Revolução de 1930 não representou uma ruptura com o pacto oligárquico anterior. A Revolução Constitucionalista também evidenciou que o arranjo de Vargas não seria suficiente para desconsiderar o regionalismo das forças políticas estaduais. As transformações de Vargas não atingiram a educação primária e ginásial do período. Foi um momento de grande crescimento econômico, transformações das estruturas industriais e urbanas, surgimento de uma nova elite social, mas grande parte da população continuou à margem dos direitos sociais, políticos e econômicos. Um governo federal forte, mas sem mudanças que provocassem alterações nos estados e municípios.

É importante destacar que, no período de vigência da Constituição de 1934, houve avanços, como a gratuidade do ensino primário público, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, defesa de um Plano Nacional da Educação e a institucionalização dos Conselhos de Educação. Os poucos períodos de democracia foram importantes para vitalizar ideais de uma educação mais democrática e menos elitista, mas não suficiente para alterar o perfil histórico de descaso com a educação primária e secundária (CURY, 2008).

O Estado Novo, instaurado em 1937, representou a centralização autoritária. A Carta de 1937 esboçou o princípio da federação, conquanto formalmente declarou, no seu art. 3º, que o país era um Estado Federal, porém, o art. 176 permitia ao presidente confirmar ou não o mandato do governador eleito, anulando, na prática, o princípio federativo. O caráter centralizador e autoritário do Estado Novo não alterou substancialmente o pacto oligárquico, porquanto as elites políticas estaduais continuaram fortes e a estabilidade política e econômica dependia do estabelecimento de pactos e alianças com esses grupos (ARAÚJO, 2013b).

O período que se estende de 1946 até 1964 provocou modificações no arranjo federativo, tornando-o mais dinâmico e democrático, por conta das eleições e do maior poder conferido aos estados e também aos municípios. Estabelece-se uma preocupação com a coordenação federativa, “mesmo que num arremedo de federalismo cooperativo” (ABRUCIO, 2010, p. 55). Descentralização e municipalismo ganharam força. Conforme Araújo (2005) produziu-se a primeira ideia do que seria um “federalismo tridimensional”, expressão cunhada por Araújo (2005), na educação. As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas, porém as políticas sociais continuaram sob o modelo varguista: crescimento da atuação nacional por parte do governo federal, sem grandes alterações na universalização da educação.

O golpe militar de 1964 rompeu com o embrionário federalismo cooperativo, sendo substituído por um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu a autonomia dos estados e municípios. A expressão dessa tendência centralizadora foi a reforma fiscal de 1966, que centralizou recursos, instaurando uma forte dependência política e financeira dos governos em relação ao governo central. As políticas de bem-estar social tiveram avanços, através da massificação de programas. O governo federal tentou uniformizar a implementação da política por toda a federação. A nova dinâmica federativa afetou fortemente a educação, tendo

em vista que o governo federal aumentou seu poder de normatização, indo muito além das disposições contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN) - Lei 4024/61. Manteve-se a tendência histórica de focar a atuação do governo central no ensino superior, com forte expansão da oferta pública, incentivo ao setor privado e implantação de um sistema de pós-graduação no Brasil.

Durante o governo militar, embora a organização do Estado fosse tecnocrática, não eliminou o patrimonialismo e a relação clientelista (empreguismo e despotismo) com os estados e os municípios. O conjunto de programas e o maior intervencionismo da União na educação tiveram como consequência maior complexidade das relações intergovernamentais, gerando discordâncias, tensões e atritos. Isto não foi problema enquanto o regime ditatorial conseguiu manter sob controle os estados e municípios. Entretanto, quando os “militares começaram a perder força política e, principalmente com a redemocratização, a necessidade de coordenação intergovernamental se tornou essencial” (ABRUCIO, 2010, p. 57).

O Brasil dos anos 1980 viveu um momento de grande mobilização e esperança. A sociedade civil lutou pela democratização e queria outra relação com o Estado, com transparência e participação. Nesse contexto histórico, centralização e autoritarismo lembravam a ditadura militar, enquanto a descentralização era associada, de forma simplista, à democratização das decisões, sinalizando tempos de justiça social, esperança de redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado (ARRETCHE, 2002). A Constituição abriu caminho para a participação, incorporou o princípio de que as políticas sociais deveriam ser descentralizadas e participativas. Segundo Bordenave (1983), a participação, apesar de ser uma necessidade básica do ser humano, é uma “habilidade que se aprende e se aperfeiçoa”. Na aprendizagem da participação, o aprendiz fica sabendo como distinguir a verdadeira participação da simples consulta ao povo. É um movimento que não basta estar expresso na carta constitucional e nos documentos infraconstitucionais, porquanto é uma prática social, um processo histórico que estamos construindo. “A participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender nas práxis grupais. Só aprendemos a participar, participando” (BORDENAVE, 1983, p. 73).

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, sob o princípio da cooperação, consoante art. 1, 18, 23 e 60 da Constituição de 1988,

sendo que o art. 60, parágrafo 4º, inciso I, de forma expressa, considera a forma federativa de estado cláusula pétrea, ou seja, não pode ser alterada, e não será sequer objeto de deliberação, a saber: "Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O federalismo brasileiro, no novo arranjo constitucional, é caracterizado pela existência de três níveis autônomos de governo – união, estados e municípios – configurando uma federação trina. São 26 estados, um Distrito Federal, e 5.570 municípios (IBGE, 2014) todos com autonomia político-administrativa, com executivo e legislativo estadual e municipal.

Os estados também elaboraram suas constituições estaduais e os municípios as Leis Orgânicas. No plano central, o Brasil adota o sistema bicameral (Câmara e Senado). A Câmara dos Deputados representa o povo, há representação dos estados menores, porquanto nenhum estado pode ter mais de 70 e menos de 8 deputados federais. Os legislativos estaduais e municipais são unicamerais.

A Constituição Federal/88, em sintonia com as novas demandas da sociedade, procurou atacar males históricos da política brasileira e proporcionou avanços no direito à educação. "Esse compromisso fazia parte do Manifesto à Nação divulgada pelos partidos que compunham a Aliança Democrática" (SOUZA, 2005, p. 109). A nova Carta pretendeu romper com a "lógica de o movimento pendular entre centralização e descentralização, associando um dos padrões de organização federativo mais descentralizado dentre as federações do mundo" (ARAUJO, 2010, p.793).

As variações do federalismo no contexto histórico brasileiro, segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados, foram organizadas por Cury (2006) da seguinte forma: a) federalismo centrípeto, no qual predomina o fortalecimento do poder da União, ou seja, há concentração do poder central e prevalecem as relações de subordinação dentro do Estado Federal; b) já no federalismo centrífugo prepondera o fortalecimento do Estado-membro sobre a União. Sobressaem relações de larga autonomia dos estados-membros; c) federalismo de cooperação 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 atual constituição” (CURY, 2006, p. 15).

Os conceitos de centralização, descentralização e relações intergovernamentais são importantes para entender como o federalismo brasileiro atua na prática. Tais conceitos expressam parcialmente as formas como ocorrem as relações intergovernamentais, visto que o movimento parece pendular, mas não é simétrico e depende da dinâmica das forças sociais envolvidas. A partir da correlação de forças e dos interesses envolvidos, os entes da federação vão definir as políticas públicas do Estado com caráter centralizador, não centralizador ou descentralizador. Assim, momentos democráticos, com relações intergovernamentais descentralizadas coexistem com ações centralizadoras. Concordamos com Souza (2005) ao afirmar que a compreensão desses conceitos pode contribuir para análise da distribuição do poder no Brasil, onde os municípios ocupam um papel de destaque, não apenas pela descentralização das políticas públicas, mas também por ser um ente da federação.

### 2.3 A “CONSTITUIÇÃO CIDADÃ” E OS VENTOS NEOLIBERAIS

É importante destacar que as preocupações por uma democracia republicana ganharam espaço na Constituição de 1988. Entre as pressões estava presente a formalização da educação como direito social e as responsabilidades do poder público diante desse direito. O debate sobre os direitos sociais se intensificou a partir da década de 1980 e teve seu “desaguadouro na Constituição de 1988” (ABREU, 2002, p. 13). Possível reação ao regime militar (1964-1985), a nossa Carta de 1988 não regula apenas regras, princípios e direitos individuais, sociais e coletivos, mas também políticas públicas sociais (ABREU, 2002). Vale lembrar que na História tais conquistas apresentam um atraso considerável, dado que, principalmente na Europa, a partir do início do século XIX, e, sobretudo no início do século XX, irromperam movimentos de inconformismos das classes sociais mais desfavorecidas, cujas condições de vida eram extremamente difíceis. Eclodiram ideias como o Manifesto Comunista de 1848, as encíclicas papais: “Rerum Novarum” 1891, “Quadragésimo Ano” 1931 reivindicando direitos de segunda dimensão, isto é,

ações positivas por parte do Estado. Os resultados concretos dessa luta foram respectivamente a Revolução Comunista de 1917 e a implantação desse regime na União Soviética. Ademais, os “Direitos Sociais” foram, pela primeira vez na história, consagrados na Constituição Mexicana (1917) e depois na Constituição de Weimar (1919), disseminando-se pelo mundo a acolhida de tais direitos e a preocupação em fazer do Estado um agente de melhoria das camadas sociais mais desprotegidas, e expandiu-se o Estado Social de Direito ou Estado Providência (MELLO, 2007, p. 13). Cabe ressaltar que o Estado Social de Direito surge, encerrando o ciclo do liberalismo, quando emerge o comunismo. Foi o temor da expansão da concepção comunista e sua capacidade de atrair as massas insatisfeitas que fortaleceu a disseminação do Estado Social de Direito. Nesse contexto, a política implantada pelo keynesianismo representou a possibilidade de salvar o capitalismo, por meio do estado de bem-estar social. Com efeito, a história não registra gestos coletivos de generosidade das elites para com as camadas mais carentes (MELLO, 2007, p. 14). Com o fracasso do comunismo, renascem as ideais liberais ressignificadas sob o rótulo de neoliberalismo, propondo a eliminação ou “flexibilização” das conquistas trabalhistas e dos direitos sociais. No entanto, no Brasil não tínhamos alcançado um “estado de bem-estar social”, por isso, grande parte da população continuava à margem dos direitos sociais, políticos, econômicos e culturais. Nesse contexto, os direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, acabaram “atropelados” pelo ideário neoliberal. Na década de 1990, a partir do agravamento da crise econômica mundial, diagnosticada como crise do Estado, foram tomadas medidas para reduzir o Estado e redimensionar a sua função. Os ventos neoliberais podem até servir de alerta a um “estatismo burocrático”, mas não oferecem as soluções necessárias, principalmente para países como o Brasil, que não alcançaram o estágio político cultural requerido para uma prática substancial da democracia (MELLO, 2007).

Segundo dados do primeiro relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre América Latina e Caribe, na região (América Latina) o Brasil tem o terceiro pior índice de desigualdade do mundo e, apesar do aumento dos gastos sociais nos últimos dez anos, apresenta uma baixa mobilidade social e educacional entre gerações. De acordo com o documento, a desigualdade de rendimentos, de educação, de saúde e outros indicadores persistem de uma geração para outra, e se apresenta num contexto de baixa mobilidade socioeconômica. O PNUD ressalta o crescimento econômico de alguns países nos

últimos anos, dentre eles o Brasil, mas faz um alerta: apesar de ter ocorrido um desenvolvimento humano e redução da pobreza, os valores agregados indicam a permanência de importantes desigualdades.

O estudo do órgão da ONU defende que é possível romper o círculo vicioso da desigualdade. Para isso, são necessárias políticas que combatam a pobreza de forma estratégica, já que a desigualdade é um obstáculo para o avanço no desenvolvimento humano, e sua redução deve ser incorporada na agenda pública. A omissão do Estado pode aprofundar as desigualdades, enquanto sua presença incorpora a figura de um árbitro de conflitos nos interesses individuais entre desiguais.

Nesse contexto, o período, permeado pelos ventos neoliberais, também foi marcado por ações direcionadas pela reformulação da educação por meio de novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelos entes subnacionais, principalmente os municípios, no provimento da educação básica.

## 2.4 “FEDERALISMO TRIDIMENSIONAL” E DESCENTRALIZAÇÃO

Durante o longo processo de redemocratização da sociedade brasileira, ganhou força a concepção de que o município era o lócus privilegiado para a melhoria das condições sociais, políticas e econômicas do país. Conseqüentemente, o poder decisório deve estar onde estão os acontecimentos, “chegue onde é necessário”, visto que se demorar as coisas podem estar diferentes e as ações se tornarem inúteis. O movimento de descentralização em educação é internacional e está consubstanciado no entendimento de que apenas localmente é possível promover a gestão da escola e do sistema educacional pelo qual é responsável, já que é um processo dinâmico e os “esforços centralizados e distantes estariam condenados ao fracasso” (LUCK, 2000. p. 17).

Araujo (2005) observa que, durante as discussões sobre descentralização por meio da municipalização que antecederam a Assembleia Constituinte de 1988, não havia clareza entre os educadores sobre o formato que a descentralização deveria ter. Havia um grupo descentralizador, consubstanciado na ideia de participação, fortalecimento da democracia, que visava “empoderar” os grupos sociais menos

favorecidos e afirmava seu caráter inovador, capaz de expressar autonomia e transferência de poder da autoridade federal para as autoridades dos demais entes federados. Consideravam a descentralização essencial para viabilizar o equilíbrio que deve existir entre as três esferas do governo na federação. Dessa forma, “a participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar problemas graves e complexos dos países subdesenvolvidos” (BORDENAVE, 1983, p. 14).

Outro grupo criticava a visão simplesmente municipalista, que não considerava a desigualdade regional e entre os níveis de governo da federação brasileira. Nesse contexto, prefeitos, governadores, líderes municipalistas e movimentos sociais lutaram pela descentralização. O ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, denominou de “municipalismo autárquico” a concepção segundo a qual os governos municipais seriam capazes, sozinhos, de produzir e implementar todas as políticas públicas.

Segundo Araujo (2005), a parte relativa à organização do ensino do processo decisório na Assembleia Constituinte apresentava sugestões e emendas no sentido de tornar o município responsável pela oferta do ensino fundamental e educação infantil, mas foi limitada na subcomissão “Da Educação cultura e esportes” / Comissão “Da família, da educação, cultura e esportes, da ciência, tecnologia e educação”. Araujo (2005) destaca que a Associação Nacional de Educação, entre outras entidades, alertava para a necessidade de assegurar recursos suficientes para que os municípios pudessem oferecer uma educação e qualidade, a saber:

É nosso parecer que o princípio da descentralização seja acolhido, mas que não seja acompanhado da atribuição de funções a esferas de governo que ainda não tenham condições de cumpri-las tão bem, ou melhor, quanto tem sido cumprida (BRASIL, 1987, p. 13).

Havia um ponto em comum entre os diferentes grupos e ideias: o reconhecimento da necessidade de garantir o direito à educação de qualidade. A privação desse direito tem consequências imediatas e distantes ao longo da vida. Logo, a universalização da educação básica de qualidade é fundamental e precisava ser contemplada pela nova Carta.

O produto da descentralização por meio da municipalização das políticas foi bastante diferente e resultados contraditórios foram produzidos. Segundo Abrucio

(2010), apesar de obter o status de ente federado, a maior parte dos municípios depende de auxílios, pois estes não dispõem de autonomia financeira e capacidade técnica para todos os empreendimentos sob sua responsabilidade. O federalismo tem um papel fundamental na construção nacional e na direção do desenvolvimento brasileiro. No entanto, sem equilíbrio econômico e político, compromete-se o federalismo no seu arranjo cooperativo.

A Constituição atribuiu competência de fixar parâmetros para a criação de novos municípios às assembleias estaduais. Essas facilitaram o processo de desmembramento, ocorrendo a criação de muitos municípios. Esse processo foi interrompido pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996 (BRASIL, 1996), que passou a estipular critério mais rigoroso para regulamentar a efetivação das emancipações de novos municípios.

Nas regiões metropolitanas a situação é agravada, pois os problemas de um município afetam os municípios vizinhos, necessitando de ações além dos limites dos municípios. Mesmo um município rico, com alta capacidade técnica, administrativa e financeira, como o Rio de Janeiro, não consegue fechar suas fronteiras e resolver os problemas, pois a população se movimenta entre territórios vizinhos, carregando problemas e sonhos. Ademais, o Brasil passou por um acelerado processo de urbanização que acentuou as desigualdades regionais e gerou concentração urbana em algumas regiões. De uma população de 170 milhões de habitantes, cerca de 30% moram em nove metrópoles. Em três regiões metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte - vivem 20% da população brasileira (IBGE, 2000) .

Atualmente, o modelo de articulação territorial que emerge entre os municípios é o do consórcio público, conforme Lei nº 11.107/05 (BRASIL, 2005), que corresponde à associação dos entes federados para estabelecer relações de cooperação federativa, para a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

No campo da educação, ocorreu a emergência dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que constam no Fórum Nacional dos Conselhos da Educação, realizado em 2013, com o nome de Territórios de Cooperação Educacional (TCE) .Apesar de aparecerem com um novo nome, mantiveram a mesma lógica dos ADEs, segundo a qual, se considera um modelo de trabalho em rede, no qual grupos de

municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes buscam promover o desenvolvimento da educação. A diferença entre os ADEs e os consórcios públicos é que os arranjos podem contar com a participação de empresas, instituições privadas e não governamentais, enquanto os consórcios só podem ser aplicados entre as pessoas jurídicas de direito público interno.

Os ADEs são organizados em forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre os entes da federação. É apresentado como ferramenta de gestão pública para fortalecer a cooperação e o associativismo entre os entes da federação. Por meio dos ADEs, emerge a articulação intermunicipal conforme as necessidades locais, “uma vez que as políticas públicas têm suas singularidades e o país é muito heterogêneo” [sendo] “necessário ter um cardápio de soluções, não um modelo único” (ABRUCIO, 2012, p. 25).

Para Abrucio (2012), as formas de articulação territorial, por meio dos ADEs ou TCE, podem ser consideradas um importante instrumento de gestão pública. Tal visão, todavia, não é pacífica, visto que para Araújo (2013a), os ADEs representam um verdadeiro “atalho”, que cria alternativas e permite à iniciativa privada regulamentar e definir o regime de colaboração (art. 23, parágrafo único), de forma diferente da prevista na Constituição Federal. Numa leitura similar a de Araujo (2013a), Alcântara e Costa (2013) consideram que os ADEs representam uma política de governo na qual os empresários passam a condição de protagonistas. Ademais, a mudança de escala de planejamento das ações para a educação, isto é, do nacional para o local, também precisa ser pensado e debatido, dado que é necessário um projeto nacional com capacidade de superar a fragmentação e, ao mesmo tempo, respeitar as singularidades locais.

Ainda em relação aos municípios, vale lembrar que estes ainda não perceberam o significado da conquista de ser um ente da federação, já que perdura forte dependência em relação aos governos estaduais e federal (ABRUCIO, 2010). Apesar da fragilidade dos municípios, o discurso em prol da municipalização não perdeu força, tanto que a presidente Dilma Rousseff vetou integralmente o projeto de lei aprovado pelo Senado que definia critérios para facilitar a criação, emancipação e fusão de municípios. Conforme o texto que justificou o veto, embora se reconheça o esforço de construção de um texto mais criterioso, com o objetivo de criar novos municípios, a proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal.

Isto porque haverá aumento de despesas com as novas estruturas, sem a respectiva geração de novas receitas (BRASIL, 2014).

O texto constitucional transferiu a responsabilidade pela criação de regiões metropolitanas para o âmbito estadual, reconhecendo a autonomia dos estados para formulação de estratégias de gestão de seu território. Entretanto, a força do municipalismo produziria resistência em se priorizar a questão metropolitana, dado que demanda ação cooperativa, interações verticais e horizontais dos entes municipais (ABRUCIO, 2010). Além do mais, crescem as demandas da sociedade predominantemente urbana e com significativa expansão das áreas metropolitanas, onde vivem 41,23 % dos brasileiros e 43,51% da população economicamente ativa (IBGE, 2013) .

Conforme Bobbio (1997), uma sociedade torna-se ingovernável à medida que aumentam as “demandas da sociedade civil” sem a devida contrapartida por parte das instituições. Essa contrapartida requer a necessidade de compartilhamento entre os níveis de governo. Em relação à educação, a situação torna-se mais complexa em virtude da existência de redes duais (estadual e municipal), principalmente no ensino fundamental. Neste sentido, a cooperação e a coordenação das ações entre os níveis de governo são fundamentais.

## 2.5 O NOVO ARRANJO FEDERATIVO: FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E AUSÊNCIA DO REGIME DE COLABORAÇÃO

A Constituição tratou da interdependência federativa em três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, na manutenção de um poder legislativo para a União propor políticas nacionais e, principalmente, na proposição de mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, através do artigo 23 da Constituição. “Pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em conta a complexidade da federação brasileira” (ABRUCIO, 2010, p. 48). No entanto, a falta de regulamentação do artigo 23, parágrafo único, torna a “engenharia institucional” ineficaz. Consubstanciado nas ideias deste autor, após a Constituição, o federalismo foi marcado por uma descentralização pulverizada e com pouca coordenação entre os entes federativos. Conseqüentemente iniciou-se um “jogo de empurra” com a

tentativa de repassar encargos, principalmente para os municípios. Neste sentido cumpre trazer à baila as palavras de Bobbio (BOBBIO, 1997, p. 101):

Limite-me a observar que, por reação a esse fenômeno difuso de responsabilidade coletiva, no qual ninguém é responsável e responsáveis são sempre os outros, é frequentemente a afirmação igualmente falsa de que, somos todos responsáveis, uma assunção genérica, generalizante e além do mais evasiva de uma culpa coletiva segundo a qual, ainda uma vez, sendo todos culpados, ninguém é culpado.

A delimitação das esferas de atuação dos entes e da União ocorre através da repartição de competências dos entes da federação – privativas, exclusivas, concorrentes e comuns – através de atividades planejadas e articuladas com objetivos comuns. As competências podem ser legislativas: capacidade de estabelecer normas gerais e leis em sentido estrito; competências administrativas ou materiais: referem-se à atuação concreta dos entes. Este é o ponto central do federalismo e o pressuposto da autonomia dos entes federados (ARAUJO, 2010).

A decisão comum, tomada em escala federal, é executada autonomamente por cada ente da federação, adaptando-a às peculiaridades e necessidades locais. É nas “competências concorrentes que se materializa o instituto da coordenação federativa, instrumento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação” (BERCOVICI, 2003 apud ARAUJO, 2010, p. 235).

As competências comuns, artigo 23 da Constituição (materiais ou administrativas) podem ser definidas como os serviços que devem ser prestados por todos os entes da federação, isto é, todas as unidades subnacionais devem exercer, sem preponderância, atividades administrativas de forma cumulativa. “As competências comuns expressam a materialidade do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios” (ARAUJO, 2010, p. 235). Durante as discussões sobre o Plano Nacional de Educação, o secretário do Ministério da Educação Carlos Abicalil destacou a importância de um pacto federativo para organizar as competências que são comuns entre estados e seus municípios, de forma que possa assegurar uma escola de qualidade unitária, “superando não só as desigualdades das condições de trabalho relativas ao salário e carreira, como também aquelas relativas à acessibilidade dos cidadãos a esses estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2011a, p. 5).

O sistema de repartição de competências é bastante complexo, já que busca conjugar formas horizontais com formas verticais de repartição das competências. A aposta na cooperação, divisão de atribuições, presença de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, na Constituição, a concepção de sistema infere sistema federativo por colaboração (CURY, 2010). A maior parte dos sistemas federativos cria órgãos que permitem dar fluência à comunicação referente às políticas setoriais, cujas bases são constitucionais, como, por exemplo, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação de qualidade, cujas funções são vinculadas às ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A Comissão é integrada por um membro do Ministério da Educação, cinco secretários estaduais e cinco secretarias municipais (ARAUJO, 2010).

A Lei 13.005/14, artigo 7º, parágrafo 5º indica que será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e os municípios, enquanto que o parágrafo 6º aponta que o fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado (BRASIL, 2014).

Deve-se dizer que a expressão “cooperação” não é novidade, pois é intrínseca à federação, mas devemos observar que cooperação no federalismo cooperativo é muito mais do que a colaboração mínima e indispensável a um Estado Federal. Nesta acepção, representa um modo de atribuição e exercício conjunto de competências. Conforme Araújo (2010) é importante distinguir coordenação de colaboração federativa, pois imprecisões ou uso inadequado de conceitos não só dificultam a compreensão das relações federativas como não esclarecem as atribuições de cada ente.

Araujo (2010) observa que “normas de colaboração” a partir do governo central são consideradas “passos importantes” ou “avanços” para a regulamentação do regime de colaboração. Ações, sob a coordenação da União, são chamadas de novos “ingredientes” ou “aperfeiçoamento” ao regime de colaboração. Os convênios de cooperação e consórcios (formas de colaboração) são, muitas vezes, confundidos como instrumentos para efetivação do regime de colaboração. Conquanto seja uma das formas de colaboração, convênio não representa uma gestão associada de

serviços, não necessitando ser regulamentado por lei complementar (ARAUJO, 2010).

Após a aprovação da Lei 13.005/14, o MEC produziu um documento com o intuito de auxiliar os entes subnacionais a elaborar ou adequar os planos municipais e/ou estaduais ao nacional. Tal documento indica a diferença entre formas de colaboração e Regime de Colaboração. No corpo do texto, informa que formas de colaboração são estabelecidas constantemente: convênios, repasses, transferências compulsórias, transferências voluntárias etc. O Regime de Colaboração, entretanto, é muito mais do que um conjunto de formas de colaboração. Trata-se de “um conjunto coeso de diferentes iniciativas e formas de colaboração, construído como método de organização dos sistemas de ensino para a garantia do direito à educação básica com qualidade” (BRASIL, 2014a, p.12). Da mesma maneira, indica que esse conjunto orgânico “de forma de colaboração” se tornará realidade quando for construído um pacto federativo para o exercício das competências comuns dos entes da federação, dispostos no artigo 23 da Constituição.

Cassini (2011) também salienta que os convênios instrumentalizam as formas de colaboração, mas não podem ser compreendidos como regime de colaboração. A palavra regime, oriunda do latim regimem tem como definição: administrar, regra ou sistema, regulamento. Regime de colaboração indica o agir e relacionar com as demais esferas da federação. No campo da educação, compreende a articulação dos entes, nas iniciativas que lhes são cabíveis.

A Lei 13.005/14 prevê que o poder público fica obrigado a criar o SNE, por meio de lei específica, em até dois anos da data de publicação do plano. Por conta dessa Lei, o deputado Ságuas Moraes (PT-MT) apresentou Projeto de Lei Complementar (PLP) 413/14, que, além de responder ao artigo 23 da Constituição, pretende instituir o SNE que irá coordenar a articulação a ser desenvolvida pela União, pelos estados, municípios e o Distrito Federal em regime de colaboração. Entretanto, causa estranheza o artigo 7º, parágrafo 7º da Lei 13.005/14, pois, de forma expressa, indica que o regime de colaboração entre os municípios dar-se-á mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação / ADEs (BRASIL, 2014). Ou seja, a mesma Lei indica dois caminhos distintos para a regulamentação do regime de colaboração.

Os ADEs, embora não institucionalizados, desde 2009 passaram a funcionar em diferentes lugares do país com o envolvimento dos empresários, através do “Todos

Pela Educação” (TPE), Secretárias de Educação, Universidades, Conselhos de Educação e de institutos e fundações ligados a empresas (ABRUCIO; RAMOS, 2012).

Uma comissão composta no âmbito da Câmara de Educação Básica (CEB), do CNE em 2010 buscou institucionalizar os ADEs. Tal comissão objetivava analisar a proposta de regulamentar o regime de colaboração por meio dos ADEs. Em 30 de agosto de 2011, esta comissão aprovou o parecer nº 9, com a proposta de “fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação”. De acordo com o parecer, o desafio que se apresenta é colocar em prática o regime de colaboração, na forma de arranjos educativos, de maneira que o país avance na oferta de uma educação de qualidade social (BRASIL, 2011 b, p. 4). O ADE foi regulamentado pela Resolução CNE/CEB nº1 de 23 de janeiro de 2012. Em outubro de 2012, por meio da Portaria nº 1.238, o Ministério da Educação constituiu o Grupo de Trabalho (GT) para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (GT – ADE, 2012). A partir de 2013, por meio do documento intitulado “Sistema Nacional de Educação e os Territórios de Cooperação Consórcios Públicos no Contexto do Regionalismo aportes preliminares do GT MEC Portaria 1.238/2012” os ADEs passaram a ser chamados de Território de Cooperação Educação (TCE) .

Araujo (2013a) considera “curioso” observar que há o mesmo discurso no âmbito do CNE, dos empresários por meio do TPE e do MEC: “colocar em prática” ou “aprofundar” ou “fortalecer” o regime de colaboração, enquanto que a discussão sobre a necessidade da regulamentação do regime de colaboração por leis complementares, consoante mandamento constitucional, é esvaziado. Araujo (2013a) pergunta a quem interessa a despolitização sobre a regulamentação do regime de colaboração, o qual ganhou nova redação com a emenda constitucional nº 53 de 2006, a saber:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (redação antiga).

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)(grifo nosso).

Quantas leis complementares fixarão a regulamentação do regime de colaboração? Até o momento, nenhuma foi aprovada. Podemos inferir que o objetivo da mudança é facilitar o trabalho dos parlamentares, propondo uma lei complementar para educação e, outra, para área diferente? É importante destacar que o estabelecimento de normas de cooperação e a regulamentação do regime de colaboração correspondem à necessidade de efetivar um instituto jurídico que regulamente a gestão associada das competências materiais comuns, expressas no art. 23 da Constituição (ARAUJO, 2005).

Como as palavras carregam sentidos, não se trata de minudência nominalista ou apego à letra da lei. A Constituição afirma que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes da federação. No entanto, nenhuma lei complementar foi proposta pelo poder Executivo ao Congresso Nacional, com o objetivo de preencher essa lacuna. Foram elaborados, por iniciativa do legislativo, 5 projetos de lei, os quais abordavam o regime de colaboração na educação, mas não houve debate sobre a matéria, sendo arquivados sem relatoria ou por fim de legislatura ou mesmo trâmite indevido (CASSINI, 2010 apud ARAUJO, 2013a).

Assim, a apresentação do Projeto de Lei Complementar 413/14, com a finalidade de regulamentar o regime de colaboração, é uma oportunidade de respeitar a exigência constitucional e engendrar um sistema nacional federativo e articulado, propiciando clareza, organização e, principalmente definição das atribuições dos entes da federação e, conseqüentemente uma direção por meio do planejamento educacional para o país.

Parece que até agora a regulamentação do regime de colaboração “tropeçou” na falta de vontade política para o estabelecimento de normas consubstanciadas na justiça social, com força para superar a história de descaso com a educação popular. O debate sobre a regulamentação do regime de colaboração na área da educação pode ser representado “pela disputa entre proposições que defendem a construção de uma política de estado e outra que privilegia a política de governo no atendimento educacional” (GANZELI, 2013, p.46). Para o autor, os “propositores da

política de estado” procuram a institucionalização de normativas, de médio e longo prazo, que definam em comum acordo as responsabilidades de cada ente federado para a garantia da educação; enquanto os propositores da política de governo defendem a elaboração de agendas pontuais, isto é, procuram oferecer soluções conforme o problema vai aparecendo.

Ademais, as políticas de estado percorrem o caminho do Congresso Nacional, enquanto as ações do executivo são elaboradas em gabinetes, com acesso restrito. Estas não resultam de um processo de debates e surgem da noite para o dia. No Brasil, tal prática representa um descompasso com os princípios constitucionais, com a concepção de uma “cultura cívica”, caracterizada por cidadãos que lutam por justiça social e estrutura social participativa (MELLO, 2007).

### 3 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

#### 3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES CONCEITUAL E HISTÓRICA ACERCA DO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Um plano, enquanto atividade humana, expressa uma determinada concepção política, filosófica e social a respeito de um dado tema. Ou seja, não se trata de um ato meramente técnico, visto que um plano traduz uma vontade política com diversos interesses expressos nos objetivos, metas e estratégias. No campo educacional, um plano de Estado pode possibilitar aos entes da federação se organizar para conseguir reduzir as desigualdades sociais e regionais, elevar o nível de escolaridade da população, melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis e democratizar a gestão pública. Vale dizer, um fecundo plano educacional, que leve em consideração o impacto da dinâmica federativa, pode se tornar um instrumento em prol da melhoria da educação.

A discussão sobre a necessidade de um plano em âmbito nacional remonta aos anos de 1930, com os educadores conhecidos como Pioneiros da Educação. Em 1932, foi publicado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, redigido por

Fernando de Azevedo, tendo como signatários Anísio Teixeira e Cecília Meirelles, dentre outros. Consubstanciado nas ideias dos renovadores, um dos pilares da reconstrução nacional deveria ser por meio de um plano educacional, com possibilidades de superar reformas parciais e obter uma visão global do problema e respectivas soluções. Conforme o Manifesto, a situação, reiterada pela apresentação de “reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas” (AZEVEDO, 2006, p. 1).

Apesar de completar mais de 80 anos, o Manifesto de 1932 permanece atual, dado que os entes da federação continuam com ações desencontradas e sobrepostas, de curto prazo, em detrimento de políticas estruturais de Estado, de longo prazo. O padrão histórico de desenvolvimento da educação brasileira tem sido marcado pela descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático e de longo prazo. Há uma lógica patrimonial que perpassa a história republicana e que traduz, na maioria dos casos, a adoção de programas, projetos e ações orientados por prioridades e estratégias nem sempre articuladas a um macroplanejamento (DOURADO, 2011). A importância de um PNE se confunde com a necessidade de uma educação de qualidade e se impõe como um dos pilares para que as finalidades da educação se efetivem (CURY, 2010).

As ideias do Manifesto tiveram reflexo na Constituição de 1934, ao estabelecer no art. 150, como competência de a União “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução em todo território do país” (BRASIL, 1934). Além disso, atribui ao Conselho Nacional de Educação, consoante o art. 152 da Constituição de 1934, a competência de elaborar o Plano Nacional de Educação para ser aprovado pelo Legislativo e sugerir ao Governo as medidas necessárias para resolver os problemas da educação e melhor distribuição dos fundos especiais. Assim, o PNE previsto na Constituição de 1934 foi elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e encaminhado ao Congresso Nacional em 1937. No entanto, o golpe de Estado de 1937 não permitiu sua discussão. Em seu lugar surgiu o ato adicional que extinguiu qualquer vestígio do Plano Nacional de Educação, pois o Estado Novo adquiriu um caráter ditatorial.

Com a redemocratização do país, a Constituição Federal de 1946 atribuiu à União a tarefa de elaborar a LDB (art. 5º XV, d). A ideia de um PNE é retomada com a primeira LDBEN (Lei n. 4.024 / 61), sob a influência do nacional-desenvolvimentismo, cabendo ao Conselho Federal de Educação a atribuição de estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino. Conforme Cury (2010), a elaboração do plano em 1962 foi resultado do empenho de Anísio Teixeira que, ao apresentar verbas específicas, acabou se tornando um plano de aplicação de recursos federais para a educação. Apesar do tom humanista que cercou sua concepção, após 1964, foi esquecido pela ditadura militar: “assistimos ao início da era tecnocrática da educação e ao baque dos educadores, incapazes de abraçar a sociedade de seu tempo com uma inteligência suficientemente realista e abrangente” (MENDES, 2000 p. 36). A concepção técnica, racional e mecânica de planejamento do governo militar delegou a sua elaboração, principalmente, a técnicos, economistas, administradores e engenheiros (CURY, 2010). O protagonismo dos tecnocratas foi consubstanciado pela suposta “atitude mental” e pelos “métodos do trabalho”, os quais passaram a “encarnar a objetividade” (MENDES, 2000, p.36).

Nesse contexto, impõe-se uma vinculação – educação / economia - derivada de orientações estabelecidas em fóruns organizados por organismos internacionais, que congregavam gestores educacionais de vários países. Outra fonte de influência internacional vinha dos acordos firmados entre o Brasil e entidades de cooperação técnica e financeira, como por exemplo, o acordo firmado em 1953 com a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), vinculada ao Departamento de Estado norte-americano. Em 1961, a USAID tornou-se um marco de referência para a educação brasileira, já que sua assistência técnica e financeira foi “efetiva para configurar a reforma da educação superior de 1968 e também a educação básica, quando se institucionalizou a profissionalização obrigatória, no início da década de setenta” (TRIANI; FERREIRA; BASTOS, 2011, p. 4).

Nos governos militares (1964/1984), o Ministério da Educação passou a responder ao Ministério do Planejamento, as decisões foram transferidas aos tecnocratas, cuja formação na maioria era em Ciências Econômicas. O planejamento da educação foi inserido nos planos econômicos, com o objetivo de preparar mão-de-obra – capital humano – para o crescimento do país. O viés economicista e tecnocrático culminou com a obrigatoriedade da educação profissional, estabelecida pela Lei nº 5692/71,

no âmbito do segundo grau. No entanto, o plano de desenvolvimento do governo militar não teve êxito com a educação, pois, ao mesmo tempo, em que a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade do ensino, cortou a vinculação financeira para a educação.

No início da década de 1980, o governo reconheceu que o modelo tecnocrático e centralizado de planejamento não dava conta de resolver os problemas concretos da educação, já que não correspondia às aspirações de fornecer respostas criativas e diversificadas para a dinâmica educacional, sobretudo com a crise econômica decorrente do aumento da inflação e da dívida externa brasileira. Nesse contexto, ocorreu a transição democrática negociada. Os setores empresariais e políticos que se beneficiaram do estado desenvolvimentista passaram a atacá-lo. Assim, a política de crescimento econômico, por meio de “Planos de Desenvolvimento Econômico, característica do regime militar, foi substituída por uma política centrada no combate à inflação. Os planos, em geral, centravam-se na estabilização econômica financeira, com o monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI)” (TRIANI; FERREIRA; BASTOS, 2011, p.7).

Ao lado da desorganização estatal da década de 1980, aumentou a pressão das classes populares pelo reconhecimento de seus direitos políticos, sociais e econômicos. No entanto, no contexto da década de 1990 o ideário neoliberal ganhara força, o que significou oposição sistemática ao Estado de Bem-Estar Social e às políticas keynesianas de estímulo às economias nacionais. Nesse momento, o Banco Mundial afirmou-se como principal entidade internacional de cooperação técnica e financeira para a educação, sendo um dos principais patrocinadores da Conferência Internacional de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia, da qual resultou a Declaração Mundial de Educação Para Todos. O documento estabeleceu políticas e metas para a educação mundial, de acordo com o neoliberalismo.

A Constituição Federal de 1988, cognominada Constituição Cidadã, pela ampla participação de diversos setores da sociedade em seu processo de elaboração, na contramão dos ventos neoliberais, expressou ampliação dos direitos sociais, políticos e econômicos. Além disso, como resposta à concepção de planejamento com forte viés economicista e tecnocrático do regime militar, estabeleceu novos instrumentos de planejamento e orçamento, mais democráticos e participativos, pois percorrem o caminho do legislativo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Carta de 1988

representou grandes avanços, em especial para a educação, porquanto expressa ampla concepção de educação como um direito social (“direito público subjetivo” da família, da criança e do adolescente), além da consagração da vinculação financeira constitucional de um percentual de impostos distintos dos entes federativos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Vale lembrar que a Emenda Constitucional nº 24/1983 (BRASIL, 1983), conhecida como Emenda Calmon já retomara a vinculação financeira para educação. O artigo 214, da Constituição, com as alterações feitas pela Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) indica que o PNE e, conseqüentemente, os planos estaduais, distrital e municipais seriam decenais e articuladores dos sistemas de educação. Isso significa que, do ponto de vista constitucional, os planos de educação ultrapassam os planos plurianuais de governo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) define que cabe à União elaborar o PNE, lei nacional e estabelecer normas gerais, em regime de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 9º, I). Atendendo ao comando constitucional, foi elaborado o PNE, aprovado pela Lei nº 10.172/2001, que determina que o Distrito Federal, Estados e Municípios elaborem, em consonância com o nacional, seus próprios planos.

O PNE (2001/10) representou uma experiência importante de planejamento da educação brasileira, incluindo todos os níveis, etapas e modalidades de educação. Pretendia-se empreender uma política de Estado, na medida em que o PNE possuía uma duração decenal, tendo sido aprovado no âmbito do legislativo e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001. A construção desse plano se deu em meio a extensas discussões ocorridas entre duas versões distintas, uma proveniente do Poder Executivo, e a outra apresentada pelo Legislativo. Este projeto foi elaborado com ampla participação da sociedade brasileira, ficando conhecido como projeto da Sociedade Civil, organizado em fóruns nacionais, incorporando as propostas oriundas dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs). Ao longo da tramitação, diferentes estratégias garantiram a redução da participação social nos debates no Congresso Nacional. Na avaliação de Valente, a lei 10.172/01, naquilo que é fundamental, expressou a política educacional do Ministério da Educação (MEC). Assim, nos itens que expressam os interesses do governo, a lei apresenta “comandos precisos, num estilo criterioso, detalhista e, regra geral, autoaplicável. No que interessa aos “de baixo”, e que eventualmente não tenha sido possível e/ou

conveniente suprimir, recorre-se à redação genérica, (...) sujeita a uma regulamentação sempre postergada" (VALENTE, 2001, p. 14).

Os objetivos gerais propostos pelo PNE (2001/10) foram a elevação global do nível de escolaridade, melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação, além de uma importante conquista para educação: o princípio da gestão democrática, que deve ser observado em todo sistema educacional público. Dessa forma, a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/96 e o PNE (2001/10) caminharam no sentido de estimular cada ente federado a assumir a responsabilidade pela educação, sendo que o princípio da gestão democrática deveria ser respeitado em cada um dos sistemas, como também pelas instituições que o compõem. Com isso, as coordenações de políticas públicas se tornaram tão importantes quanto a uniformização de interesses, para que o federalismo cooperativo pudesse tratar de questões locais e das matérias que são inerentes a todos os entes federativos.

Em respeito ao preceito constitucional, o PNE deveria ser concretizado por meio de ações. Entretanto, os vetos apresentados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 / 2002) tornaram o plano um documento repleto de boas intenções, mas sem condições de ser implementado. Assim, apesar de apresentar um conjunto de metas de amplo alcance, mostrando os grandes desafios das políticas pela melhoria da educação nacional, o PNE não apresentou esteio financeiro para sua viabilização.

Segundo Saviani (2007), com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, no ano de 2003, esperava-se a retirada dos vetos do governo anterior, mas isso não ocorreu. Ademais, a lei que aprovou o PNE (2001/10) estabeleceu, em seu art. 3º; § 2º, que a União e a sociedade e civil deveriam realizar avaliações periódicas da execução do plano, sendo que a primeira deveria ocorrer no ano de 2004, mas tampouco ocorreu essa avaliação com amplo debate nacional. As avaliações periódicas são fundamentais para corrigir os rumos do plano e indicar o melhor caminho a ser trilhado. No entanto, ignorando a importância da avaliação e agraciado com o silêncio de grande parte dos especialistas em educação, em abril de 2007, o governo através de decreto, criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com o intuito de enfrentar as desigualdades de oportunidades

educacionais e superar a fragmentação herdada de políticas educacionais anteriores.

Para Barão (2008), o “silenciamento” do PDE em relação às metas do PNE (2001/2010) é constrangedor. Saviani (2009) pergunta em que o PDE se articula com o PNE? Por que em toda divulgação do PDE há pouca ou nenhuma referência ao PNE? A prática autoritária de tratar questões importantes por meio de decretos, portarias e resoluções empobrece a democracia e atravancam a participação. Como observou Kelsen, “o legislativo, formado segundo critérios de eleições proporcionais, representantes da pluralidade de grupos, inclusive de minorias, é mais democrático do que o executivo” (MELLO, 2007, p. 10). Além disso, o processo de elaboração de leis, em contraste com os decretos, confere àquelas um grau de legitimidade e imparcialidade superior a estes.

Vale lembrar que a Constituição de 1988 significou a perspectiva de novos tempos, sem certezas ambiciosas, mas repleta de esperança. Com o espírito de mudança, o art. 21 atribui à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social.

No entanto, a “pouca tradição no Brasil de um planejamento integrado e coerente com as necessidades das diferentes realidades que compõem o país, capaz de envolver as diferentes instâncias de governo, deu margem a equívocos” (CUNHA; COSTA; ARAÚJO, 2012, p. 98). Embora cada ente pudesse fazer seu plano em simetria com o PNE, os entes subnacionais não se percebem com autonomia para tanto e, muitas vezes, acabam repetindo o que está no plano federal/ estadual ou simplesmente recorrem a consultorias privadas para elaborar o plano (SALERMO, 2007).

Nesse contexto, podemos inferir que o lançamento do PDE representou uma sobreposição de planos e, ao contrário do anunciado, serviu para inibir ou retardar a construção de planos no âmbito estadual e municipal, visto que a lógica interna do PDE privilegiava a construção dos Planos de Ações Articuladas (PARs), considerados importante instrumento de planejamento e articulação com a pretensão de efetivar o regime de colaboração em novas bases (BRASIL, 2008). A partir do momento que o MEC privilegiou o PDE em detrimento do PNE, os outros entes subnacionais repetiram o movimento. Vale dizer, os estados e municípios privilegiaram o Plano de Ações Articuladas (PAR) em detrimento dos seus respectivos planos municipais. O planejamento traz a marca das contradições

sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Ou seja, o planejamento “evidencia intenções políticas, mobiliza pessoas e recursos, com vistas à consecução de objetivos para períodos definidos” (SALERMO, 2007, p. 15 apud CUNHA; COSTA; ARAÚJO, 2013).

### 3.2 DO PDE AO NOVO PNE: UMA GESTÃO LENTA E CONTRADITÓRIA

O referido PDE, lançado em 24 de abril de 2007, pelo MEC, na gestão Lula (2003-2010), corresponde a um conjunto de medidas, abrangendo todos os eixos, níveis e modalidades da educação. Organizou-se a partir de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Abarca ações e programas de natureza muito distinta e, na maior parte, não há prazos definidos. Por isso, Saviani (2009) afirma que o PDE não pode ser considerado um plano, mas um “guarda-chuva” que contempla programas muito diversificados. Alguns já existiam antes mesmo do lançamento do PDE, como o Programa de “Merenda Escolar”; outros surgiram com a criação do Plano, em 2007, ou ainda em data mais recente. Na análise de Saviani (2009), o PDE foi estruturado sob a lógica de resultados, alicerçando-se nas avaliações de larga escala, o que evidencia, portanto, uma política educacional calcada em valores meritocráticos.

A origem do PDE está diretamente relacionada ao “Movimento Todos Pela Educação”. Esse Movimento iniciou suas atividades visando agregar diversos representantes da sociedade civil, do mundo empresarial, da iniciativa privada, de organizações sociais, educadores e gestores públicos de educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), tendo sido lançado em 2006, sob a articulação do Ministério da Educação (MEC). A aliança entre esse Movimento e o MEC teria como objetivo garantir educação básica de qualidade para todos os brasileiros.

Em consonância ao ideal de educação de qualidade para todos, defendido pelo “Movimento Todos Pela Educação”, o MEC lançou o “Programa de Metas

Compromisso Todos Pela Educação” (2007). Tal fato demonstra o grau de articulação do Estado com a iniciativa privada na formulação e implementação das Políticas Públicas.

O que se percebeu, como já exposto, foi uma construção paralela sem levar em consideração o disposto no PNE aprovado pelo Congresso Nacional, em 2001, ou seja, o PNE não serviu de base para as políticas governamentais das últimas gestões, as quais deveriam ter pensado e elaborado o plano municipal e estadual em simetria com o PNE 2001/2010. No Brasil foram elaborados 12 planos de educação estaduais, sendo que alguns estão ainda em vigência. No caso dos municípios, dados declarados ao Ministério da Educação apontam para cerca de 1.600 planos municipais aprovados e em execução.

No contexto do PDE, foi também instituído o Plano de Ações Articuladas (PAR) com objetivo de melhorar a qualidade da educação e efetivar o regime de regulamentação entre os entes da federação. O PAR é uma das principais ações que compõem o PDE. Segundo Fonseca (2009), o PAR visa dar organicidade à política de descentralização, possibilitando uma articulação entre os entes federativos.

Importa destacar que no PDE é possível encontrar o embrião dos ADEs no documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, a saber:

Para reduzir as desigualdades sociais e regionais na Educação, exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo (BRASIL, 2007, p. 6).

Segundo Ramos e Abrucio (2012), o PDE nasceu com a percepção dos municípios trabalharem em rede, de forma articulada com estados e União, ao enfatizar a importância do enlace entre território, educação e desenvolvimento. Consequentemente, o PDE foi concebido como um instrumento para enfrentar as desigualdades regionais, que devem ser abordadas a partir do conceito de arranjo educativo. Segundo a percepção dos autores a construção de um Sistema Nacional de Educação, mediante o fortalecimento do Regime de Colaboração e dos ADEs é fundamental para que a política educacional seja um instrumento para o desenvolvimento do país.

O ADE tem como base as notas que cada município atribuiu para os 52 indicadores do PAR. O MEC, por meio das Secretarias de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase) e das Secretarias de Educação Básica (SEB) está estruturando mecanismos internos para apoiar os ADEs.

A ideia de que o fortalecimento do regime de colaboração e dos ADEs é importante instrumento de desenvolvimento da política educacional não é pacífica entre os educadores. Conforme Alcântara e Costa (2014), a força dos empresários na configuração da política educacional vem se intensificando nas últimas décadas. Desde a redemocratização, muitas bandeiras foram metamorfoseadas, reformuladas, indo ao encontro das recomendações dos organismos internacionais. Assim, autonomia, participação, cidadania e educação passaram a ter novos sentidos, pois o marco maior que deveria reger a política educacional tem sido a lógica de mercado. Autonomia, longe de seu sentido original, passa a significar a competência pela busca de parcerias, para lograr recursos não garantidos pelo Estado. Participação da comunidade passou a ser palavra de ordem, mas em sentido de compartilhar custos ou legitimar propostas construídas pelo alto. Cidadania foi transmutada em consumo e a educação, nessa lógica, deve pautar o cidadão produtivo para atender às necessidades do sistema.

Em meados dos anos de 1990, padrões nacionais foram impostos na política educacional, em especial, no campo da avaliação e do currículo. Novos atores sociais (parceiros, ONGs, voluntários) são convidados a participar e profissionais da área da economia e da administração passam a ter lugar de destaque, cabendo aos educadores a mera tarefa de executar o que foi pensado por outros. A lógica meritocrática foi anunciada como mecanismo que asseguraria o compromisso com a melhoria educacional. Uma política pública que cada vez mais se pauta na lógica de resultados, tal como se espera das metas propostas em uma empresa. Para ser uma boa escola, caberia aos educadores assimilar a lógica empresarial, pois esta era apresentada como sinônimo de eficiência. O mundo público vai sendo deslegitimado, desconstruído. Em contrapartida, o mundo privado vai, pouco a pouco, ganhando espaço na sociedade de forma geral. O privado representa a eficiência administrativa, uma gestão, supostamente, comprometida com metas, fazendo bom uso de seus recursos humanos e materiais. Ou seja, no campo material ou simbólico, o privado estende seus tentáculos. A reforma do Estado, implementada na década de 1990, legitima juridicamente e fortalece, do ponto de

vista político, as relações privadas em curso. Assim, privatiza-se no sentido literal do termo ou insere-se a lógica privatista no mundo público, com o pretexto de construir uma gestão eficiente. No alvorecer do século XXI, o PDE/PAR /ADE corroboram esta lógica em que os empresários passam a protagonizar a ação governamental (ALCÂNTARA; COSTA, 2014).

### 3.3 O PNE (2014/2024): O QUE HÁ DE NOVO?

Importa destacar que a Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) alterou significativamente a redação do art. 214 da Constituição. À luz do novo ordenamento constitucional, o PNE, de duração decenal, tem como principal objetivo “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração”, como visto no Quadro 1.

Quadro 1: redação original do artigo 214 e novo texto, após a EC n. 59

Redação Original\* Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público. Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Fonte: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em 10 de set. 2009.

As alterações determinaram que cabe ao PNE articular o SNE, em regime de colaboração. Nesse contexto, o (PLP) 413/14 visa “responder” as disposições do artigo 23 da Constituição (regime de colaboração) e a criação do SNE. Vale destacar que a presente discussão ganhou complexidade ainda maior, tendo em vista que a nova redação atribuiu ao PNE e ao SNE status constitucional.

A importância da regulamentação do regime de colaboração para a instituição do SNE se revela nas palavras de Araujo (2013), a saber:

A instituição do SNE passa necessariamente pela via da lei complementar do regime de colaboração, que dará materialidade e caráter de compulsoriedade às

responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino (Araujo, 2013, p. 799).

Há uma correlação entre PNE, o regime de colaboração e o SNE, principalmente a partir da nova redação do artigo 214 da Constituição. Araujo (2010) considera a ausência de regulamentação do regime de colaboração o “nó górdio” da educação, pois a falta de clareza e a não definição das atribuições atravancam a organização do Estado. As regras precisam ser claras, caso contrário, as responsabilidades e atribuições acabam se transformando num jogo de empurra.

O PNE 2014/2024 percorreu um longo caminho. No dia 14 de dezembro de 2010, o ministro da Educação, então Fernando Haddad, entregou ao presidente Lula (2003/2010), uma proposta para a construção de um novo Plano Nacional de Educação. Este foi apresentado ao Congresso Nacional no dia seguinte e recebeu no legislativo o número: Projeto de Lei 8.035/2010. O cenário de tramitação foi contraditório e alvo de críticas, pela demora na aprovação definitiva. Isto porque a morosidade é um ponto negativo para a educação. As justificativas, que acompanharam o Projeto de Lei, consideraram o PNE anterior extenso e com pouca instrumentalização e, por isso, o PDE foi considerado “um importante instrumento de persecução de metas quantitativas”, ou seja, as justificativas do Projeto de Lei 8.035/2010 absorvem e legitimam o PDE (HADDAD, 2010). Esperava-se que sua aprovação ocorresse no início da nova gestão presidencial, porém, o novo PNE somente foi aprovado em junho de 2014.

A Lei nº 13.005/14 foi objeto de discussão da 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae), entre 28 de março e 1º de abril de 2010. O ciclo preparatório da Conferência terminou com 11 mil propostas coletadas em 2800 reuniões, com participação de 600 mil pessoas, conforme os dados do Ministério da Educação (BRASIL, 2013).

Nesta perspectiva, podemos inferir que houve muito debate sobre como resolver os problemas que já deveriam ter sido solucionados há bastante tempo. Afinal, os resultados apresentados pelo censo educacional de 2013 apontam dados preocupantes. Um Brasil que ainda tem 3,7 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola. Em pleno século XXI, cerca de 14 milhões de brasileiros não sabem ler ou escrever (são analfabetos plenos). Ademais, muitos alunos não

conseguem concluir a educação básica: 79% finalizam o nono ano do Ensino Fundamental e apenas 58% concluem o 3º ano do Ensino Médio. Desses últimos, 89% não aprenderam o que seria esperado em Matemática para esta etapa final de formação. Em Língua Portuguesa, a situação é também alarmante: 71% dos alunos chegam ao final da Educação Básica sem aprender o que seria esperado. Os dados do Censo de Educação Básica, de 2013, divulgados pelo então ministro de Educação – José Henrique Padilha – confirmam a tendência dos formados no ciclo fundamental se evadir da escola. Enquanto 98% das crianças entre 6 a 14 anos estavam matriculadas nos primeiros anos do ensino fundamental, 15,8% de jovens de 15 a 17 anos de idade que deveriam cursar o ciclo médio não estudavam, segundo pesquisa feita em 2012 (BRASIL, 2013). Os resultados apresentados sobre a edição 2014 do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) evidenciam os desafios ainda presentes no campo educacional, visto que, entre os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), chama a atenção o grande número de candidatos que tiraram a nota zero na prova de redação: 529.373. O total corresponde a 8,5% dos participantes do exame (BRASIL, 2015).

Em quatro anos (2010 / 2014), o governo patrocinou três mil assembleias, com quase 1 milhão de pessoas, e extraiu um acervo de 14 mil sugestões sobre como resolver a crise da educação. Em que pese o louvável esforço de mobilização democrático, estes encontros podem ter sido pouco profícuos, pois como sinaliza Araujo (2010) a metodologia pulverizada das conferências preparatórias e a falta de acúmulo teórico sobre o novo arranjo federativo com a ideia de um sistema nacional de ensino podem tornar a “dinâmica federativa mais complexa do que verificamos atualmente” (ARAUJO, 2010, p. 751).

Passaram-se 125 anos da Proclamação da República e o desafio apresentado ainda corresponde ao acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da educação básica com qualidade, pois não serve qualquer educação. Nesse contexto, o planejamento ganha destaque, haja vista a ênfase a ele atribuída na Conferência Nacional de Educação. O documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE / 2010) indicou a necessidade da construção de um sistema nacional de educação que orientasse a ação dos entes federados a partir de diretrizes comuns, que apontassem para a superação das desigualdades regionais, com o desenvolvimento de políticas educacionais universais, apoiado em um regime de

colaboração que definisse as atribuições de cada ente da federação. O art. 4º da Lei 10.172/2001 previa que a União iria instituir o SNE e estabeleceria os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do PNE. Isto não aconteceu. Passaram-se mais de dez anos sem que a União tomasse iniciativa no sentido de instituí-lo.

Nesse contexto, vale ressaltar que a portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009, sinalizou, a partir da avaliação do PNE (2001/2010), que um dos principais problemas externos à consecução das metas presentes foi a ausência de normatização do SNE e do regime de colaboração.

O PLP 413/14 pretende dar conta dos referidos problemas: regulamentação do regime de colaboração e criação do SNE. De acordo com o artigo 1º “Esta Lei Complementar estabelece normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios” (BRASIL, 2014). No entanto, observamos que o artigo 15 do referido PLP, mais uma vez, posterga a tarefa de estabelecer a divisão de responsabilidades entre os entes federados para a Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa (BRASIL, 2014).

A legislação já indicava que era da competência da União o papel de organizar “em um todo orgânico o sistema nacional de educação” (BARRETO, 1988, p. 20 apud CURY 2008). A necessidade de coordenação indica a percepção de que a política nacional deve ser maior que o enlace educação/território, mas sim uma totalidade ordenada, cujos níveis e sistemas (federal, estadual e municipal) devem atuar de forma articulada.

Como observa Araújo (2010) a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados é condição sine qua non para que se possa construir um sistema nacional de educação “de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva. União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem agir em conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação” (CONAE, 2013, p 25).

Parece que a ausência de institucionalização do SNE tem promovido uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional brasileiro. Na CONAE (2010), ficou evidente que a construção de um SNE requer um redimensionamento da ação dos entes subnacionais e a regulamentação do regime de colaboração.

Tendo em vista o exposto, a reflexão de Valente (2001) também é pertinente em relação ao PNE 2014/2024. Isto porque, naquilo que é fundamental à política educacional do MEC as normas são autorreguláveis, isto é, de aplicação imediata, porém em outras questões relevantes, tidas como não prioritárias para a atual política governamental, recorre-se a uma redação "genérica", confusa e novamente sujeita a posterior regulamentação.

Essa falta de objetividade, ausência de regulamentação de questões fundamentais, descompasso entre o escrito e a realidade, sobreposição de planos têm reflexos negativos para os sistemas de ensino e suas respectivas unidades escolares, já que um projeto de educação desenvolvido no chão da escola passa pela "política do Estado planejador presente e objetivo, no campo das políticas educacionais" (SALERMO; KFOURI; LOPES, 2013, p.20).

## 4 A POLÍTICA EDUCACIONAL NA PERSPECTIVA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: O DESAFIO DO PAR

### 4.1 O PAR NO CONTEXTO DO PDE

Os programas e ações do PDE foram institucionalizados por meio de Decretos, Portarias e Planos de Ações Articuladas firmados com todos os municípios. O Decreto 6.094 / 2007 apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração e define que a participação da União no Compromisso foi delineada no incentivo e apoio à implementação pelos entes subnacionais e respectivos sistemas de ensino, das diretrizes que norteiam o plano, a saber:

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional,

formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007a, p.23).

O PAR surge no contexto da gestão da educação básica dos sistemas públicos de ensino como um instrumento de planejamento estratégico de caráter plurianual, a fim de efetivar um regime de colaboração que contribua para a melhoria das condições de acesso, permanência e desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica. O PAR é considerado um conjunto articulado de ações, que pode ter apoio técnico ou financeiro do MEC, pois visa o cumprimento das metas do Compromisso. Há décadas, a legislação prescreve a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, cujos traços nas décadas de 1960, 1970 e 1980 foram clientelistas e tecnocráticos. Segundo Luce e Farenzena (2007), a partir dos anos de 1990 e 2000, o referido apoio foi transitando para a oferta de programas universais e para critérios mais objetivos de escolhas.

O PAR anuncia uma cooperação inovadora entre a União e os municípios, dado que a Constituição desejou o estabelecimento de um pacto federativo cooperativo e integrador, acercando a Administração Pública dos cidadãos, em suas regiões e localidades. Nesse contexto, cabe ao governo municipal elaborar um diagnóstico da realidade educacional local, com base nos indicadores elencados no PAR. Este diagnóstico engloba quatro grandes dimensões: (1) gestão educacional; (2) formação de professores e dos profissionais de ensino; (3) infraestrutura e recursos pedagógicos; e (4) práticas pedagógicas e avaliação. Tais dimensões são avaliadas por 20, 10, 8 e 14 indicadores respectivamente, totalizando cinquenta e dois para o quadriênio 2007/2010 (BRASIL, 2007b).

Cada dimensão, por sua vez, é dividida em áreas que são conceituadas como um conjunto de características comuns, usadas para agrupar os indicadores, os quais representam algum aspecto da realidade a ser observado e analisado. Os indicadores são avaliados a partir de critérios estabelecidos previamente pelo MEC, podendo receber pontuação: 1 (crítica), 2 (insuficiente), 3 (satisfatória) ou 4 (positiva). A pontuação 4 expressa uma situação que não requer ações por parte do município, já que não foram detectados problemas; a pontuação 3 indica uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, ou seja, o município pode desenvolver ações, mas não há necessidade de que estas sejam de forma

imediate. Já a pontuação 2 descreve uma situação insuficiente, ou seja, o diagnóstico educacional revelou mais aspectos negativos, sendo necessárias ações prementes. A pontuação 1 expressa uma situação crítica com a predominância maciça de aspectos negativos, carecendo urgentemente de ações. As ações que obtiveram pontuação 1 ou 2 poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Quando houver algum aspecto da realidade educacional que não se coadune com as pontuações acima descritas ou por falta de informação, cabe ao município atribuir ao indicador a pontuação “não se aplica” (NSA) (BRASIL, 2007b).

Conforme Mafassioli (2011) a articulação das políticas educacionais, induzidas pelo MEC, para a educação pode ser representada por uma pirâmide invertida, conforme representado na Figura 1, abaixo:

Figura 1: Interconexões – PDE, Plano de Metas e PAR

Fonte: Mafassioli, 2011, p. 74

Na pirâmide invertida construída por Mafassioli (2011), o PDE é apresentado como mais abrangente, porque abarca diversas ações e programas, além do Plano de Metas. Este é mais abrangente em relação ao PAR, pois comporta diretrizes, estabelece o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como indicador de acompanhamento da evolução da qualidade da educação básica, prescreve condições de adesão e atribuições dos entes federados. Além de propor o índice, o PDE instituiu 28 (vinte e oito) diretrizes para a melhoria da educação básica, envolvendo as unidades da federação e escolas.

Cabe esclarecer que os municípios e estados não elaboraram exatamente o plano. Ficaram responsáveis pelo preenchimento de documentos produzidos e padronizados pelo MEC, cujo resultado final é o PAR. Dessa forma, como o planejamento das ações articuladas estava preliminarmente destacado pelo governo

federal, compete ao município decidir pela adesão ou não ao Termo de Compromisso Todos Pela Educação. Se optasse pela não adesão, significaria abrir mão da possibilidade de obter estes recursos previstos por meio desse instrumento. Ao definir indicadores comuns que pretendem exprimir um padrão mínimo de qualidade para a educação pública em todo Brasil, o PAR pode configurar-se em instrumento de planejamento, de coordenação de políticas, com capacidade de separar questões locais das matérias que são inerentes a todos os entes subnacionais para fazer frente às defasagens históricas no ensino do país. Para tanto, a União deve deixar claro o papel que vai desempenhar diante das desigualdades entre os entes, estabelecendo cooperação vertical e abrir “caminho para o estabelecimento de relações horizontais entre os entes subnacionais” (ARAUJO, 2010, p.7). Em outras palavras, para a manutenção do pacto federativo, a União precisa assumir o papel de coordenar e conduzir a sociedade. A Nação não aceita a centralização do poder no governo central, mas também não compactua com a sua descentralização sem coordenação e planejamento. Muito menos com um modus operandi autoritário permeado por e um discurso que enaltece a participação como verificado no PDE / PAR.

#### 4.2 A ESTRUTURA DO PAR: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL

O PAR é apresentado pelo PNE (2014/2024) como estratégia para fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, impondo-se a necessidade de sua formalização e execução. O MEC aponta a importância de se evitar superposição de políticas, programas e ações. Neste sentido, como já exposto, o MEC elaborou o documento: Planejando a Próxima Década Alinhando os Planos de Educação, com o intuito de auxiliar os entes subnacionais a construir ou adequarem os planos municipais e estaduais de educação ao PNE 2014/2024 (BRASIL, 2014). Segundo o MEC, para avançar neste campo é importante observar que: “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 aos Planos de Ações Articuladas (PAR)” (BRASIL, 2014. p. 10).

Observamos que o PAR é considerado um instrumento de planejamento importante na organização da atual política educacional, cuja sequência da organização encontra-se em anexo (ANEXO1); enquanto a estrutura geral a partir do diagnóstico até a elaboração do PAR faz parte do segundo anexo (ANEXO2).

Importa destacar que os indicadores do PAR são instrumentos de referência para construção dos arranjos de desenvolvimento da educação. Ademais, vale lembrar que a Lei 13.005/14 indica que o regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de ADEs. Ou seja, a informação gerencial para os municípios se baseia nas notas atribuídas às quatro dimensões do PAR. Segundo Parecer CNE/CEB nº. 9/2011, um caminho desejável para estruturar um arranjo de desenvolvimento da educação inclui três iniciativas, sendo:

Levantamento das informações e indicadores locais dos municípios constituintes do ADE; b) construção das matrizes do PAR segundo quatro dimensões e definição das ações comuns ao conjunto dos municípios constituintes do ADE; c) elaboração de mapa estratégico do ADE, indicando não só as ações priorizadas em cada uma das quatro dimensões do PAR, como também os resultados esperados com base nas metas acordadas entre os municípios participantes do arranjo (BRASIL, 2011, p. 11).

Em 2009, com o apoio do Movimento Todos Pela Educação, e em parceria com diferentes instituições públicas e privadas, quatro arranjos foram implantados a partir do diagnóstico do PAR: Recôncavo Baiano, com 12 municípios; Agreste Meridional de Pernambuco, com 23 municípios; Corredor Carajás do Maranhão, com 16 municípios; Noroeste de São Paulo, microrregião de Votuporanga, com 18 municípios (BRASIL, 2011).

□ Segundo Lima (2012), o Ministério da Educação (MEC) deverá priorizar o financiamento dos municípios que estiverem trabalhando no formato de arranjos. Tal estruturação deve ser efetivada na versão 2.0 do PAR.

Entre as promessas e expectativas do governo federal relativas ao PAR, destacam-se:

O PAR é, portanto, unidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo

prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional (BRASIL, 2007 b. p. 24).

Vale lembrar que o padrão histórico de desenvolvimento da educação brasileira é marcado pela falta de continuidade das políticas públicas, como por exemplo, o descaso com o PNE 2001/2010, e a carência de planejamento de longo prazo. Prevalece na história republicana a adoção de ações e projetos nem sempre articulados a um macroplanejamento (DOURADO 2011).

Nesse contexto, ao assinarem o Termo de Adesão e se habilitarem a receber assistência técnica e financeira, os municípios assumem o compromisso de melhorar a qualidade de ensino. O IDEB se propõe a medir a qualidade da educação brasileira no âmbito nacional, pretendendo ser um indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas do PAR. Assim, o IDEB, tornou-se o referencial do governo federal para o cumprimento das suas funções supletivas e redistributivas. Vale dizer, o IDEB tem sido o referencial do governo federal para avaliar a situação da educação básica dos municípios. Portanto, a relação entre o PAR e o IDEB se torna acentuada, na medida em que uma ferramenta está intimamente ligada à outra.

Os 26 Estados da Federação, Distrito Federal e 5.570 municípios brasileiros assinaram o Termo de Adesão. Segundo o portal do MEC (2014), por apresentarem indicadores baixos na avaliação do IDEB 2005/2007, 1827 municípios, foram considerados prioritários, atingindo quase 32,83% dos municípios brasileiros, aptos para receber a cooperação técnica e/ou financeira da União. Conforme a Resolução 29/2007, “todos os municípios que pleitearem recursos de transferências voluntárias deverão aderir ao Plano de Metas – Compromisso Todos Pela Educação, assinando o Termo de Adesão” (BRASIL, 2007).

Quadro 2: Municípios considerados prioritários das 26 unidades da federação

Unidades da Federação    Municípios prioritários

AMAZONAS 42

AMAPÁ 15

PARÁ 113

RONDÔNIA 27

RORAIMA 12

ACRE	21
PIAUI	143
ALAGOAS	89
BAHIA	276
CEARA	65
MARANHÃO	122
PARAIBA	145
RIO GRANDE DO NORTE	124
PERNAMBUCO	120
SERGIPE	64
ESPIRITO SANTO	29
MINAS GERAIS	56
RIO DE JANEIRO	33
SÃO PAULO	33
TOCANTINS	34
MATO GROSSO	40
GOIAS	44
MATO GROSSO DO SUL	35
SANTA CATARINA	42
RIO GRANDE DO SUL	47
PARANÁ	37

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no portal do MEC

Os estados que apresentam o maior número de municípios considerados prioritários (nota mais baixa no IDEB) estão justamente nas regiões Nordeste e Norte. Estudo desenvolvido pelo PNUD/ONU indica que, para romper o círculo vicioso da desigualdade, são necessárias políticas que combatam a pobreza de forma estratégica, as quais devem incorporar-se explicitamente na agenda pública. Ou seja, faz-se necessária a presença do Estado assegurando direitos básicos como saúde, educação básica e moradia, pois a omissão contribui para reproduzir um Brasil com indicadores extremamente desiguais.

Gráfico 1: Distribuição das regiões consideradas prioritárias / IDEB 2005/2007

Fonte: Gráfico elaborado pela autora a partir de dados do Portal do MEC .

O Gráfico 1, de acordo com a divisão regional brasileira elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresenta a distribuição das regiões brasileiras consideradas prioritárias para ter o apoio técnico / financeiro do MEC a partir dos resultados do IDEB 2005/2007. Salta aos olhos, a concentração de municípios com baixo IDEB na região Nordeste com 63,52%, seguido da região Norte com 14,59%. Vale, contudo, observar que a Região Norte é a maior do país em extensão territorial, porém sua população é pequena. A população absoluta da Região Norte responde por cerca de 8% do total do país. Nesse contexto, o percentual de 8,35% da região Sudeste, corresponde a 6.710.428 habitantes e o percentual de 14,59% da região Norte corresponde a 2.314.624. Isto é, a região Sudeste contempla 14,7% do conjunto apresentado no Gráfico 1, contra 5,1% da região Norte.

Quadro 3: Distribuição da população absoluta segundo o número de municípios considerados prioritários pelo MEC.

Fonte: Quadro elaborado pela autora .

Desta forma, a região Norte, ao comportar apenas 15.864.454 habitantes, possui um número absoluto inferior de alunos com baixo IDEB em relação à região Sudeste. Esta, por sua vez, ao compor o complexo regional mais populoso e povoado do país, totaliza 80.364.410 habitantes, possuindo, portanto, um número maior, em valor absoluto, em relação ao Norte de alunos com baixo IDEB . Ou seja, a região Sudeste, em termos absolutos, passaria a ocupar o segundo lugar e não o terceiro como área prioritária do MEC.

Figura 2: Mapa com a distribuição espacial dos municípios prioritários e não prioritários.

Fonte: INEP, 2009.

O Brasil tem sido marcado, desde o início da sua história republicana, pela existência de profundas desigualdades regionais no interior da Federação. O gráfico 1 e o mapa (Figura 3) indicam a distribuição espacial dos municípios prioritários e não prioritários e expressam as regiões que carecem de maior assistência técnica e financeira. O relatório IPEA/PNUD (1996) aprofundou a discussão do tema com a descoberta da existência de três "Brasis": a) uma área constituída pelos sete estados mais ao sul do país que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, que exhibe índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, que mostra níveis reduzidos de desenvolvimento humano.

Esses resultados configuram uma nítida diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras, diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões. Neste sentido, em 1967, o geógrafo Pedro Pinchas Geiger propôs a divisão do Brasil em três regiões geoeconômicas: Centro-Sul, Nordeste e Amazônia. A divisão em regiões geoeconômicas tem o propósito de ajudar as interpretações estatísticas e implantar sistemas de gestão de funções públicas de interesse comum, como também orientar a aplicação de políticas públicas. Esta nova configuração pode ser um instrumento para pensar o espaço e planejar as políticas educacionais de acordo com as necessidades regionais.

Santana e Adrião (2012) tiveram uma preocupação similar, isto é, destacaram a importância de pensar o macro sem perder a perspectiva do local. Assim, em sua pesquisa realizada sobre o PAR junto aos municípios paulistas, as autoras observaram que há um distanciamento entre as carências apresentadas nos respectivos diagnósticos locais e a ajuda ofertada pela União, visto que o MEC oferecia ações padronizadas que, muitas vezes, não atendiam às necessidades municipais. Apesar de as ações serem uniformes e o Brasil apresentar grande

diversidade regional, as autoras reconhecem que o PAR pode, através de ações nas redes públicas de ensino, constituir uma rede de cooperação entre governo federal, estadual, municipal e Distrito Federal, fomentando um federalismo mais equilibrado, com padrões de qualidade nacionais que combatam as disparidades regionais.

Com uma visão mais crítica, Sousa (2011) infere que o PAR não pode ser considerado um instrumento de planejamento da educação no município, já que não favorece a participação popular nos processos de planejamento e gestão; além do mais, apresenta um caráter centralizador, normativo e tecnocrático. No entanto, o autor destaca como ponto positivo o estabelecimento de regras claras para o atendimento do MEC aos entes da federação.

O PAR ganhou força a partir de 2011, visto que o MEC/INEP estabelece que os entes federados poderão fazer um novo diagnóstico da situação educacional local e elaborar o planejamento (PAR) para o quadriênio 2011/2014, com base no IDEB dos anos de 2005, 2007 e 2009. Ademais, os planos de ações articuladas foram ratificados pela Lei 13.005/2014 e são considerados pelo governo federal mais um instrumento de planejamento, isto é, os planos municipais e estaduais devem se articular de “modo orgânico e operacional” ao PPA, LDO, LOA e PAR (BRASIL, 2014, p. 10).

O PAR é uma “experiência inédita” no contexto das políticas educacionais “que deve ser analisado - tanto os seus aspectos positivos como negativos – para planejamento de novas ações do estado” (BELLO, 2011, p. 8,). Compartilhando com esta perspectiva da autora, apresentamos, de forma sucinta, outras pesquisas que refletem as fragilidades e potencialidades do PAR.

#### 4.3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAR

Ao pesquisarem o PAR em municípios do Mato Grosso do Sul, Oliveira, Scaff e Senna (2012) indicaram que os prazos curtos do MEC não permitiram a participação, restringindo a responsabilidade da elaboração do projeto a pequenos grupos e técnicos das Secretarias de Educação ou até mesmo a uma só pessoa. Assim, mesmo que o município tenha tentado garantir a participação dos diversos segmentos no processo de elaboração do diagnóstico e das ações do PAR, essa participação foi restrita.

Reflexões referentes a pesquisa realizada por Ferreira (2012), “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR” indica que o PAR apresenta “limitações estruturais” quanto a sua execução em grande parte dos municípios estudados, por ser um recorte da pesquisa o artigo não informou quais foram os municípios amostrados. De acordo com a autora, muitas equipes do sistema municipal de educação, convocadas para elaborar o PAR, “apresentaram dificuldades no diagnóstico local, levando a perceber que a complexidade e a abrangência das questões educacionais dispostas no PAR dificultaram a identificação dos problemas” (FERREIRA, 2012, p. 57). A investigação aponta a reinvenção de uma dualidade histórica: as decisões e informações são centralizadas na figura do Secretário de Educação, enquanto que a execução da política compete à “equipe local”. Ou seja, o fato de o instrumento de planejamento ser elaborado centralmente e a execução é feita pelos estados e municípios. Ferreira (2012) observa a cisão entre o pensar/decidir (centralizados) X executar (descentralizados).

Ademais, Ferreira (2012) igualmente aponta o pouco tempo para o cumprimento das ações. A pressa acabou gerando “improviso, sem levar em conta a debilidade das condições locais. Pressionados pelo imediatismo da racionalidade técnica, os entes se viram limitados quanto à efetiva autonomia decisória e executiva” (FERREIRA, 2012, p. 57).

Segundo relatório do IPEA (2011), embora o PAR pretenda inserir um componente participativo ao PDE, não consegue reverter o caráter “de cima para baixo” da política educacional. Afinal, o governo federal estabelece critérios e parâmetros para elaboração do PAR a ser executado pelos entes subnacionais, reproduzindo, portanto, um viés centralizador da nossa política educacional.

Pesquisa com o objetivo de analisar como se deu o processo de elaboração, implementação e acompanhamento do PAR pelas Secretarias de Educação de municípios de Mato Grosso do Sul, também indicam que a elaboração desse instrumento de planejamento, na maioria das vezes, ficou restrito às Secretarias de Educação. A maioria dos participantes demonstrou não conhecer o que é o PAR ou relacioná-lo as metas fora da escola e ações que deverão ser implantadas em período determinado para melhoria da educação, ou seja, não reconhecem o PAR como uma metodologia de planejamento das ações locais (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012). Segundo os autores, os resultados apontam a centralização do

governo federal no “delineamento e critérios para elaboração do PAR”, como também revelam a “fragilidade dos municípios” para o planejamento, resultado de um trabalho coletivo.

Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014) analisaram a confiabilidade do diagnóstico do PAR no estado do Rio de Janeiro relativo ao quadriênio 2007/2010. Dentre outras questões, problematizam algumas pontuações dadas aos indicadores do PAR, em especial, o conceito 3 considerado satisfatório pelo MEC. Isto porque, a pontuação 3, que foi largamente utilizada pelos municípios do estado do Rio de Janeiro, apresenta, de forma recorrente, palavras genéricas ou de caráter vago, tais como: parte, parcialmente, eventualmente ou se referem as políticas em fase de implementação. Os autores também questionam o indicador da dimensão gestão educacional, referente à área gestão democrática, “existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação”. Isto porque, de acordo com o indicador elaborado pelo MEC pode ser considerada uma situação satisfatória (3) quando existe um CME implementado, mas nem todos os segmentos são representados, além do mais não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, apenas valida o plano da SME (BRASIL, 2008).

Compartilhamos com os autores que não é razoável considerar satisfatório um CME cuja atuação se restringe a validar o plano da SME. Como também não é plausível considerar satisfatório um CME que não conta com todos os segmentos que deveriam compor o Conselho.

A gestão democrática é um princípio constitucional muito caro, cujo pressuposto é o respeito mútuo, a reponsabilidade dos atores envolvidos e a efetiva participação nas decisões. Esta induz os cidadãos a participarem e interferirem nas políticas públicas. Um indicador que não estimula a participação de todos, pouco contribui para a construção de uma gestão democrática.

#### 4.4 O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Esta pesquisa tinha como objetivo analisar a operacionalização do PAR no município do Rio de Janeiro. No entanto, as dificuldades para obter respostas às questões apresentadas na SME/RJ mudaram o objeto da investigação. Passamos a

observar o município do Rio de Janeiro no contexto da Região Metropolitana. A investigação do PAR pautou-se nas informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), priorizando-se a dimensão gestão educacional.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), considerando o IDEB 2005/2007, selecionou 33 municípios do estado do Rio de Janeiro que podem usufruir da prioridade de atendimento na concessão de benefícios. O município do Rio de Janeiro não é considerado prioritário no recebimento dos benefícios. No entanto, a maioria dos municípios considerados prioritários em função do baixo índice do IDEB faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Os municípios considerados prioritários do estado do Rio de Janeiro são os seguintes: Araruama, Areal, Arraial do Cabo, Belford Roxo, Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Carapebus, Cardoso Moreira, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Italva, Itatiaia, Japeri, Macuco, Magé, Natividade, Nilópolis, Paracambi, Paty do Alferes, Porto Real, Quissamã, Rio das Flores, São Francisco de Itabapoana, São Gonçalo, São João da Barra, São João de Meriti, Saquarema, Seropédica, Silva Jardim, Tanguá e Vassouras .

A Lei nº 1.227/87, responsável pelo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991 apresenta a seguinte divisão: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba, Norte Fluminense e Costa Verde. Dessa forma, a distribuição dos municípios prioritários em função do índice do IDEB, com base na distribuição espacial das regiões fica da seguinte forma:

#### Baixas Litorâneas

- Araruama
- Arraial do Cabo
- Saquarema
- Silva Jardim

#### Região Metropolitana

- Belford Roxo
- Duque de Caxias

- Guapimirim
- Itaboraí
- Itaguaí
- Japeri
- Magé
- Nilópolis
- Paracambi
- São Gonçalo
- São João de Meriti
- Seropédica
- Tanguá

#### Região Serrana

- Cantagalo
- Macuco

#### Região Norte Fluminense

- Carapebus
- Campos dos Goytacazes
- Cardoso Moreira
- Quissamã
- São Francisco de Itabapuna
- São João da Barra

#### Região do Médio Paraíba

- Itatiaia
- Porto Real
- Rio das Flores

#### Região Centro-Sul Fluminense

- Paty do Alferes
- Vassouras

- Areal

#### Região Noroeste Fluminense

- Italva
- Natividade

A Região da Costa Verde não apresenta municípios considerados prioritários. Vale observar que os municípios da Região Norte Fluminense aumentaram suas receitas graças aos royalties do Petróleo e do Gás Natural. No entanto, essa região não tem recebido por parte de seus governos melhorias e benefícios compatíveis aos valores recebidos pelos royalties. Os municípios que mais recebem royalties no estado do Rio de Janeiro são Campos dos Goytacazes e Quissamã. Contudo, estes têm baixo IDEB e, por isso, são considerados municípios prioritários pelo MEC.

O Rio de Janeiro como também as principais metrópoles brasileiras, no século XX, apresentaram forte crescimento populacional. Isto ocorreu sem planejamento adequado. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) esta situação foi agravada porque, até 1974, existiam duas unidades federativas independentes: Distrito Federal e antigo Estado do Rio de Janeiro, até 1960; Guanabara e estado do Rio de Janeiro, de 1960 até 1974. A existência dessa organização federativa impediu que impostos estaduais arrecadados na cidade do Rio de Janeiro pudessem ser investidos nos municípios da periferia da metrópole. Mesmo após a fusão, em 1974, não se estabeleceu uma política consistente de investimentos públicos. Consequentemente, até os dias atuais, a RMRJ apresenta indicadores de infraestrutura precários, são cidades carentes de saúde, educação, saneamento básico e 20 municípios da periferia são basicamente dormitórios (OSÓRIO; RABELO, 2014).

O Pré-sal, como também o Pós-sal, representa possibilidade de atração de empresas para atender às demandas da exploração. No entanto, essa possibilidade requer uma política de planejamento metropolitano que deve incluir, também, a universalização de água. Em Duque de Caxias, por exemplo, 40% das escolas não possuem cano d'água e a empresa Moinho Fluminense, que no momento está se instalando no município, utilizará principalmente carros-pipas (OSÓRIO; RABELO, 2014). Faz-se necessária a implantação de uma rede de esgotos, além de infraestrutura elétrica e de telecomunicações. Nesse cenário, a definição de uma política de melhoria do ensino público e de qualificação profissional é fundamental,

dado que a situação do ensino fundamental na periferia da RMRJ é alarmante. Comparando o IDEB da RMRJ com as regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, temos os seguintes resultados: dos 71 dos municípios das periferias das regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, sete municípios apresentaram índice inferior a 5. Por outro lado, na periferia da RMRJ, incluindo Niterói, nenhum município possui índice igual ou superior a 5. Os resultados apresentados no IDEB/2013 expressaram uma evolução no índice do estado do Rio de Janeiro, mas com relação à RMRJ, apenas o município de Paracambi apresentou índice superior a 5, saltou de 4.9 em 2011, para 5.6 em 2013. Os outros municípios da RMRJ continuam apresentando índice inferior a 5.

Da RMRJ, os municípios do Rio de Janeiro e Niterói estão entre os mais bem pontuados nos indicadores sociais. No entanto, o desenvolvimento desses municípios não é homogêneo. No desenho da realidade atual do Rio de Janeiro, situam-se realidades diversificadas. Ao lado das instituições públicas, privadas e escolas que podem ser consideradas as melhores do Brasil, convivem verdadeiros depósitos de filhos da população carente. Carecem de infraestrutura e apresentam uma concepção de educação que parece não atender às expectativas e necessidades da população mais necessitada. Isto porque, segundo as estatísticas do IBGE (2014), as áreas de maior renda (Zona Sul e Tijuca, por exemplo) apresentam pequeno número de jovens que não estudam. Nas áreas de renda mais baixa do município (Santa Cruz, Jacarezinho, Complexo do Alemão, por exemplo) o percentual dos que não estudam passa dos 30%. Situação semelhante à das capitais no Nordeste, como Recife ou Salvador.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Herdeiro e protagonista de uma peculiar história política, o município do Rio de Janeiro, capital do estado homônimo é a segunda maior metrópole do Brasil e funciona como um "espelho", ou "retrato nacional", seja positiva ou negativamente. Atualmente, o município do Rio de Janeiro é a segunda cidade do país, depois de São Paulo. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,779 (PNUD/2010) estando em 2º lugar no Pisa 2012 do estado do Rio de Janeiro, o primeiro colocado foi o município de Niterói, sendo que o estado do Rio de Janeiro ficou em 10º lugar e

teve um desempenho abaixo da média nacional nas três provas do Pisa 2012 (OCDE, 2013).

A Rede Municipal de Ensino do Rio de Janeiro, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação, é a maior, no âmbito municipal, de ensino público da América Latina. Os dados disponíveis no site da Secretaria Municipal de Educação (SME) informam que são 1.074 escolas e 42 mil professores. Atende a 680.708 alunos, dos quais, 530.347 alunos estão matriculados no Ensino Fundamental, sendo 289.103 alunos no 1º segmento (1º ao 5º ano) e 236.134 alunos matriculados no 2º segmento (6º ao 9º ano).

Atendendo à orientação política estabelecida pelo MEC, o PAR do município do Rio de Janeiro para o período 2007 / 2010 foi elaborado, consoante instrumento de campo (BRASIL, 2008). O termo de cooperação técnica nº 24629 (anexo 2), foi assinado no dia 16 de dezembro de 2009 pelo então Ministro de Educação Fernando Haddad e pelo Prefeito Eduardo da Costa Paes. Conforme o PAR, a assistência técnica do MEC ao município do Rio de Janeiro envolveria a Gestão Educacional, com duas ações: a) Capacitar 2 servidores da SME em planejamento na escola; b) Disponibilizar recursos financeiros para 472 unidades escolares, com o objetivo de desenvolver projetos decorrentes do PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola.

Conforme sugestão do MEC, a equipe local responsável pela elaboração do PAR deveria ser composta pelo dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e rural, dos coordenadores e supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos escolares e do Conselho Municipal de Educação, quando houver (BRASIL, 2008).

Após o início do processo de execução das ações do PAR, o MEC colocou à disposição dos estados e municípios o módulo monitoramento, cujo objetivo é contribuir para a efetividade dos resultados no desenvolvimento das ações do plano. A ação de monitoramento do PAR deve ser feita pelo Comitê Local, por meio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que se constitui como um sistema técnico e operacional, disponibilizado a todos os estados e municípios, para inserção de informações sobre o processo de execução das ações do PAR.

Ocorre que, por meio do processo 07/002.183/2014, folha 35, a SME/RJ informou que o comitê local do Compromisso Todos Pela Educação ainda não tinha sido implantado. Tal informação foi prestada no dia 30 de agosto de 2014. Por isso, não sabemos se o mesmo foi implementado após esta informação. No entanto, precisamos perguntar: se o comitê ainda não foi implantado quem é responsável pelo acompanhamento das ações do PAR? Não foi possível conversar com a equipe responsável pela elaboração, como também não tivemos a informação sobre a composição da mesma.

Importa destacar que a Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro recebeu, até o presente momento, a primeira parcela referente ao Termo de Compromisso PAR nº 7.422/13 cujo valor corresponde a R\$ 2.109.013,19. Esta primeira parcela tem como objetivo construir 8 unidades escolares. A outra parcela do PAR nº 9.422/13, cujo valor corresponde a R\$ 125.940,00, tem como destino o programa educação inclusiva: direito à diversidade (processo de nº 07/002.183/2014).

Como também lembrar que a diretriz nº 28 do PDE prevê a organização dos Comitês Locais do Compromisso, constituídos por representantes de associações, empresários, sociedade civil, trabalhadores, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigente do sistema educacional, com o objetivo de promover a participação social da população, proporcionando a mobilização da sociedade, ou seja, se propõe a ser um instrumento que possibilita a participação da população.

Torna-se imprescindível que os municípios criem uma estrutura interna e implantem o comitê para permitir a participação substancial, não apenas formal, como também possibilite o acompanhamento das ações propostas e efetivadas a partir do SIMEC/PAR. Conforme o PDE, a mobilização social é uma exigência na execução da política nacional, uma vez que:

Se a educação é definida, constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2007, p.11).

Nesse sentido, urge ao município implantar o comitê de acompanhamento das ações do PAR, permitindo ao mesmo ir além do “online” e assumir o papel de instrumento de planejamento, mesmo que as diretrizes elaboradas pelo MEC sejam padronizadas para todo Brasil.

#### 4.6 OBSERVAÇÕES SOBRE O PAR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A síntese do PAR 2007/2010 do município do Rio de Janeiro, formalmente, expressa uma situação confortável, conforme pode ser observado no Relatório Público do Município do Rio de Janeiro do Estado do Rio de Janeiro.

##### FIGURA 3: SÍNTESE DA DIMENSÃO PAR

Dimensão Pontuação

	4	3	2	1	n/a
1. Gestão Educacional	13	5	2	0	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	7	3	0	0	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	4	1	3	0	0
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	4	5	5	0	0
Total:	28	14	10	0	0

Fonte: Brasil, MEC, 2013.

De um total de 52 indicadores, 28 critérios apresentam pontuação 4 (positiva); 14 com pontuação 3 (satisfatória) e apenas 10 critérios com pontuação 2 (insuficiente). Se uma análise preliminar sugere uma realidade favorável, cabe notar que o Rio de Janeiro apresenta uma realidade muito complexa e desigual, que um diagnóstico geral não conseguiria contemplar, como, por exemplo, os 30% dos jovens em idade escolar que não frequentam nem desejam procurar a escola, consoante dados do IBGE (2014).

O estudo da presente análise do PAR do município do Rio de Janeiro limita-se a dimensão Gestão Educacional, nas áreas: Gestão Democrática e Comunicação com a sociedade, referente ao período 2007/2010, pois, segundo MEC, cada município deverá atualizar seu plano para o quadriênio 2011/2014, tendo a inclusão de novos indicadores (BRASIL, MEC 2013).

Os indicadores da Gestão democrática são os seguintes:

- 1) Existência de Conselhos Escolares

No PAR do município do Rio de Janeiro, o indicador Conselho Escolar obteve pontuação 4. Consoante o critério elaborado pelo MEC, a situação é considerada positiva, quando existem em toda a rede CE implantados com a participação atuante de todos os segmentos. No município do Rio de Janeiro, os CE são implantados de acordo com a orientação da SME e contam com a participação de todos os segmentos, mas nem sempre são atuantes e cumprem com sua função, dado que a participação ainda depende muito da atuação pessoal dos gestores escolares. A simples implantação de CE não assegura uma gestão democrática substancial. Segundo Cury (2007) a “gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e de crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática” (CURY,2007, p. 494). Conforme Peroni e Flores (2014), a gestão democrática na educação faz parte da “democratização da sociedade brasileira”. As autoras observam que a participação nos conselhos escolares é intrínseca aos “processos pedagógicos para a aprendizagem da democracia”.

## 2) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação

Outro critério elaborado pelo MEC e que o município do Rio de Janeiro apresenta pontuação 4, refere-se à existência de um Conselho Municipal de Educação (CME), que conta com a “existência de conselheiros democraticamente escolhidos e representado por todos os segmentos; zela pelo cumprimento das normas e auxilia a SME no planejamento municipal da educação, na distribuição de recursos e no acompanhamento e avaliação das ações educacionais” (BRASIL, 2008, p.14). A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece no artigo 130 a competência do CME para formular e implantar a política educacional, além de fixar conteúdos mínimos para o ensino fundamental, em complementação aos fixados pela LDBEN e, ainda, aprovar os currículos escolares. Este papel reservado ao CME demonstra a importância que ele recebeu do legislador. O CME do Rio de Janeiro foi criado pela Lei Municipal nº 859 de 1986, instalado e regulamentado em 9 de agosto de 1996. No entanto, a pontuação 4 deste indicador, atualmente, precisa ser analisada com parcimônia. Isto porque o Comitê de Acompanhamento das Ações do PAR ainda não foi implementado, em tese, caberia ao CME “zelar” pelo cumprimento da diretriz do PDE. O critério elaborado pelo MEC é muito interessante, porém o desafio é construir, de fato, uma política tecida com a participação do CME e não exclusivamente pelo poder executivo local.

### 3) Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho Alimentação Escolar (CAE), no município do Rio de Janeiro, é atuante e contribui para que a merenda escolar apresente situação bastante satisfatória, recebendo pontuação 4, isto é, positiva. Vale esclarecer que o CAE, de acordo com o critério elaborado pelo MEC, possui uma situação tida como positiva quando é representado por todos os segmentos, consoante a norma que o instituiu; reúne-se regularmente e fiscaliza a aplicação dos recursos; zela pela qualidade dos produtos e acompanha desde as compras até a distribuição nas escolas. Está atento à higiene e bons hábitos alimentares (BRASIL, 2008).

Antes da descentralização efetuada na década de 1990 a merenda escolar era comprada pelo governo federal – geralmente de fornecedores de São Paulo e Rio de Janeiro -, “ia normalmente para Brasília e de lá era distribuída aos governos subnacionais. O grau de desperdício era enorme – para não falar da corrupção” (ABRUCIO, 2010, p.46). O autor considera positiva esta política de descentralização. Um dos aspectos favoráveis é que esta política ocorreu com a coordenação do governo federal. Além do mais, o CAE é um conselho que apresenta regras claras e objetivas, dado que facilita a fiscalização dos conselheiros.

### 4) Existência de Projeto Pedagógico (PP)

O PAR do Rio de Janeiro, em relação ao Projeto Pedagógico (PP), consoante o critério elaborado pelo MEC, obteve pontuação 4, ou seja, o PP para ser apto a receber 4 “deveria ser elaborado com a participação de todos os professores e do CE. A SME apoia e orienta a elaboração dos mesmos” (BRASIL, 2008, p.16). Partido do pressuposto que a participação dos professores e a comunicação são intrínsecas, tal situação, digna de um 4 (positiva), diverge da pesquisa apresentada pelo Tribunal de Contas do Município de Rio de Janeiro (TCMRJ) 2013, a saber:

Gráfico 2: Comunicação SME / CRE / Professores

Fonte: relatório sobre unidades escolares TCMRJ / 2013.

A pesquisa feita pelo TCMRJ/2013 teve como objetivo obter uma avaliação acerca da comunicação existente entre a Secretaria Municipal de Educação, as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e os profissionais de ensino. O gráfico nº 3 demonstra o resultado da pesquisa e indica o percentual de eficiência da comunicação existente entre a SME, CRE e os professores. Os números revelam um arquipélago, cujas pontes existem nos documentos oficiais e na legislação, mas não foram efetivadas. Se a comunicação é considerada razoável por 47,55% e precária por 32,64% dos professores, como pode o critério de participação e apoio ao PP ser considerado positivo, digno da pontuação 4?

#### 5) Critérios para escolha da Direção Escolar

O município do Rio de Janeiro possui critérios claros para a seleção de diretores e os mesmos estão no site da SME. Para obter pontuação 4, de acordo com o MEC, os critérios devem ser claros, definidos e considerar a experiência educacional, mérito, desempenho e todos devem ter conhecimento dessas regras. O município, ao atender o critério do MEC, pontuou 4 para este indicador. Vale esclarecer que um dos critérios relevantes para a seleção de diretor no município do Rio de Janeiro é o processo de eleição, bandeira há muito reivindicada pelos educadores, ainda que tal questão não seja contemplada no PAR. No entanto, reconhecemos que a eleição de diretores, por si só, não assegura o respeito ao princípio da gestão democrática. Há diretores eleitos pela comunidade escolar que apresentam práticas de gestão centralizada. Ou seja, o processo em si não garante um perfil democrático. Isto porque a gestão democrática faz parte de um conjunto maior. “A participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio”, como afirmam Peroni e Flores (2014, p.159).

#### 6) Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME)

O PAR do Rio de Janeiro, em relação ao “Plano Municipal de Educação” (PME), obteve conceito satisfatório (3). No entanto, faz-se necessário questionar o critério elaborado pelo MEC, a saber:

Quando existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um programa de acompanhamento e avaliação de suas metas, executado por um conselho que conta com a participação de professores e gestores, sem a presença de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação não é contínua e o acompanhamento é

voltado à análise de aspectos apenas quantitativos (BRASIL, MEC, 2008, p.16, grifo nosso).

A pontuação 3 significa que o MEC considera satisfatório quando existe um Plano Municipal de Educação e um programa de acompanhamento e avaliação de suas metas, executado por um conselho que não conta com a participação da sociedade civil organizada, ou seja, a presença de representantes do governo é suficiente, dispensando-se a sociedade civil. Da mesma forma, considera-se satisfatória que a avaliação não seja contínua e o acompanhamento esteja voltado apenas para os aspectos quantitativos. Parece pouco razoável considerar satisfatória a análise apenas de aspectos quantitativos. Este critério valida a existência de um PME formal, cujo papel é legitimar as ações do poder executivo municipal, no caso a SME. Há muito, diferentes setores lutam por uma participação substancial e seria plausível considerar satisfatório um plano que fosse executado por um conselho que contasse com a participação de professores, gestores e de representantes da sociedade civil organizada, cuja avaliação fosse intrínseca ao PME e o acompanhamento abarcasse análise de aspectos quantitativos e qualitativos.

#### 7) Plano de Carreira para o magistério

No que tange ao indicador “existência de plano de carreira para o magistério”, o município do Rio de Janeiro obteve 4. Considera-se como situação positiva (4), quando há um plano para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade (BRASIL, 2014). A pontuação 4 para este critério do PAR no município do Rio de Janeiro é um paradoxo, diante da greve dos profissionais da educação, que, entre outras reivindicações, exigiam melhorias para educação por meio de um plano de carreira. Este movimento ocorrido no ano de 2013 durou 80 dias e externou a fragilidade dos canais de comunicação entre os profissionais da educação e a gestão municipal. O critério elaborado pelo MEC para ser apto a receber 4 prevê a composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas atividade. Esta composição foi possível após a mediação do Supremo Tribunal Federal (STF).

#### 8) Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação

Em relação ao indicador “estágio probatório”, o município do Rio de Janeiro apresenta regras claras e definidas, por isso a pontuação indica uma situação positiva: 4. Vale lembrar que as regras estão delineadas na Carta de 1988 e deveriam ser observadas por todos os entes da federação, porquanto trata-se de um mandamento constitucional.

#### 9) Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar

O presente indicador recebeu pontuação 3 no município do Rio de Janeiro, mas causa muita estranheza o critério elaborado pelo MEC, isto porque:

Quando o Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar está em fase de implementação; expressa uma diretriz definida, mas não é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória acadêmica (formação inicial e continuada) (BRASIL, MEC, 2008, p. 16, grifo nosso).

O MEC considera satisfatório quando a Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio está em fase de implementação, expressa uma diretriz, mas não é de conhecimento da comunidade. Nesse caso, qual o tempo dessa fase de implementação? Encontrar-se em implementação é muito vago, como Souza, Alcântara e Vasconcelos (2014) já sinalizaram. Trata-se de um critério aberto e muito amplo, por isso mesmo sujeito a múltiplas interpretações. O critério com a finalidade de expressar um diagnóstico da realidade precisa ser mais objetivo. Além do mais, para ser considerado satisfatório, consideramos razoável que a implementação seja delimitada e com o conhecimento da comunidade. Com relação ao ingresso por concurso público, a regra não poderia ser diferente, pois esta encontra-se expressa no art. 37, II da Constituição, correspondendo ao cumprimento do dever constitucional.

A partir do relatório apresentado pelo TCMRJ/13 e da leitura dos critérios elaborados pelo MEC, cumpre trazer à baila a área “Comunicação com a sociedade”, com o indicador: “Relação com a comunidade /promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário”. O município do Rio de Janeiro tem, no referido indicador, pontuação 4, ou seja, é uma situação positiva. De acordo com o critério elaborado pelo MEC, aplica-se a pontuação 4 quando as escolas da rede são

utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração; a SME estimula e apoia a utilização do espaço escolar pela comunidade (BRASIL, 2014).

Causa estranheza que o PAR apresente situação positiva, visto que, a pesquisa realizada com pais e professores, pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), indica que há um consenso entre todos os agentes que participam das unidades escolares sobre a necessidade de maior participação dos pais na escola (95,53%). O diagnóstico do PAR, com nota 4 é dissonante diante da pesquisa ilustrada no gráfico abaixo.

Gráfico 3: Participação dos pais no dia a dia da escola

Fonte: Relatório escolar do TCMRJ / 2013.

A pesquisa do TCMRJ aponta que, a cada ano, estes números aumentam, o que demonstra que a tão propalada participação nos documentos oficiais não acontece nas escolas, apesar do desejo de participação. Partilhando dos ensinamentos de Bordenave (1993), entendemos a participação como uma necessidade humana e como um elemento central da vida política contemporânea que não se concluiu na educação.

#### 4.7 DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL VIA PLANEJAMENTO CENTRALIZADO: PARTICIPAÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADES?

O PAR é apresentado pelo MEC como instrumento que irá romper com a descontinuidade da política educacional, como também pretende encarnar um caráter participativo, visto que “pretende envolver de forma mais sistematizada, diferentes sujeitos que devem construir o diagnóstico local, condição prévia para a elaboração do PAR” (ALCÂNTARA; BARÃO, 2014, p. 257).

No entanto, inferimos, a partir da análise dos indicadores do PAR do Rio de Janeiro que o diagnóstico local está dissonante da pesquisa apresentada pelo TCMRJ e dos desafios que o município apresenta. Além do mais, como o conjunto PDE/PAR pretende apresentar um caráter participativo se os indicadores são elaborados previamente pelo MEC? Qual é o espaço de participação dos municípios?

Essa percepção “de cima para baixo” é compartilhada pelos representantes da SME/RJ que se manifestaram por escrito no pedido de autorização para pesquisa:

A definição do regime de articulação entre os entes, como elemento fundamental da política educacional do país, assim como a garantia de um padrão de qualidade são princípios consagrados pela Lei n. 9394 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Por outro lado, devemos observar que, se o planejamento das ações articuladas já estiver preliminarmente destacado pelo Governo Federal, pouco espaço nessa “articulação” ficará a cargo de um município, a não ser decidir pela adesão ou não ao Termo de Compromisso “Todos pela Educação”. Isto significaria, em caso negativo, abrir mão dos recursos que poderiam ser repassados através daquele instrumento (RIO DE JANEIRO, 2014, p. 28).

Quando as relações são verticalizadas podem gerar resistência por parte do outro ente. Inferimos que a demora na implantação do comitê de acompanhamento das ações do PAR reflete uma forma de “resistência” a este modus operandi comum na nossa história. O espaço, com relação à adesão ao termo de compromisso “Todos pela Educação” ficou restrito a decidir pela adesão ou não, pois abrir mão da política significa renunciar a recursos voluntários, como exposto pela SME/RJ. Qual é o espaço para o diálogo entre o MEC e os municípios?

Voltamos a ressaltar que o PAR é uma política em implementação, ratificada pelo PNE 2014/2024. Por isso, é importante conhecer melhor as dificuldades e vicissitudes do PAR do Rio de Janeiro e de outros entes da federação, realizar estudos comparativos. No entanto, tal tarefa no município do Rio de Janeiro é um desafio aos pesquisadores, pois as informações são centralizadas na SME/RJ e dependem de autorização por meio de um processo muito burocrático. A adequação do PME do município do Rio de Janeiro ao PNE 2014/2024 é uma oportunidade de permitir que a comunidade escolar participe, porquanto maior a representatividade na adequação, maior será a corresponsabilidade nos processos de implantação, execução, acompanhamento e avaliação.

Como diz Gandin (1994), alterações significativas na escola produzem mudanças na sociedade, mas isto só ocorre se a participação for efetiva, isto é, substancial. Assim, o diálogo entre as instâncias representativas (MEC, secretarias de educação estaduais e municipais, comunidade escolar) é fundamental para o sucesso de um plano de longo prazo, além da cooperação técnica entre a União e os entes federados.

Paulo Freire (1991) expressou a importância da participação de toda a comunidade escolar, quando ocupava o cargo de Secretário de Educação do município de São Paulo. Segundo Freire, não é possível pensar a política educacional, sem o princípio da gestão democrática, sem o diálogo com os professores, merendeiras, inspetores, pais e alunos e sem as condições materiais que tornem a escola agradável (pintura, banheiros com papel higiênico, mesas, cadeiras confortáveis e ar condicionado) nas suas condições de infraestrutura.

Nesse sentido, Paro (2011), observa que a escola pública básica, nas últimas décadas, vivenciou uma série de medidas com o objetivo de democratizar a gestão: conselhos de classe, os conselhos escolares, associação de pais e mestres, os grêmios estudantis e outras medidas com o propósito de democratizar as unidades escolares. Entretanto, todas essas medidas não conseguiram modificar substancialmente a estrutura da escola pública, que continua semelhante à que existia há mais de um século. Em outras palavras, apesar dos avanços ao longo da história, temos uma longa caminhada pela frente e muitos desafios dependem de organização por parte do Estado, mobilização da sociedade e dos educadores para fazer valer direitos consagrados na Carta de 1988, mas ainda distantes do chão da escola.

## CONCLUSÃO

Uma pesquisa sobre políticas educacionais não pode deixar de considerar as forças sociais que compõem o Estado e os diferentes arranjos para lidar com os conflitos e acomodar os distintos interesses presentes na sociedade. Historicamente, o Estado tem elaborado e executado políticas com um caráter excludente, pois há um baixo grau de participação popular, isto é, os desfavorecidos têm desempenhado predominantemente papéis secundários e não protagonistas no cenário político. A Proclamação da República e a organização da federação, por exemplo, foram soluções “pelo alto”, ou seja, elitistas, sem participação das classes populares (COUTINHO, 1989, 131). A história é um processo, sendo o Estado um palco de disputa entre posições hegemônicas e contra- hegemônicas. No bojo desta disputa, o Estado contempla elementos transformadores, mas também elementos da hegemonia, conservadores e atinentes à classe dominante (ALCÂNTARA, 2011). A promulgação da Constituição de 1988 representou um momento especial, de grande participação e esperança da sociedade de construir um país com justiça social. Portadora de uma legitimidade sem precedentes na história, a Carta procurou criar uma engenharia institucional que dessa conta do arranjo federativo de cooperação, por meio de um regime de colaboração, que seria posteriormente regulamentado. No entanto, somente, 25 anos após sua promulgação, o PLP 413/14 tem a pretensão de responder ao artigo 23 da constituição e regulamentar o SNE. Mesmo assim, observamos que o mesmo PLP no artigo 15, mais uma vez, posterga tal tarefa. A ausência de regulamentação do regime de colaboração e de normatização do Sistema Nacional de Educação, talvez, seja, na política educacional recente, um dos maiores empecilhos para a consolidação das políticas educacionais.

Até a aprovação do PNE 2014/2024, prevalecia a indefinição do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação. Nessa lacuna, o governo federal, lançou em 2007, outro Plano de Educação, o PDE, sendo o PAR seu principal instrumento de planejamento e articulação entre os entes da federação. As ações do

executivo, desde 2007, como o PDE/ PAR/ ADE, propõem aprofundar e acrescentar novos ingredientes, dar novos contornos ao regime de colaboração, como se o mesmo estivesse em funcionamento. Esses “novos contornos” acerca do regime de colaboração têm forte matriz empresarial, com um arcabouço teórico que valoriza conceitos de territorialidade, associativismo territorial, redes e protagonismo local (ARAUJO, 2010, p. 795).

A proposição de políticas de governo vem acompanhada da força dos empresários que, nas últimas décadas, foi se intensificando. No alvorecer do século XXI, o PDE/PAR/ADE corrobora esta lógica, segundo a qual os empresários passam a protagonizar a ação governamental (ALCÂNTARA, COSTA, 2014).

Este padrão histórico de desenvolvimento da política educacional no Brasil, marcado pela falta de continuidade, por uma sobreposição de planos, confusões conceituais e por carência de planejamento de longo prazo, traz reflexos negativos para a escola. Observamos que o desenho da atual política educacional do governo federal sobre os demais entes federados vem estimulando relações de participação formal, visto que questões nevrálgicas são decididas de forma centralizada. No plano micro, a participação da comunidade escolar tem servido, de forma geral, para legitimar a política construída pelo alto. Nesse sentido, as pesquisas indicam que há ausência de incorporação do PAR como metodologia de planejamento das ações locais. O PAR foi transformado em atividade técnica com o objetivo de assegurar os recursos da União (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012). Não é possível concluir que esta é a situação do município do Rio de Janeiro, porque não chegamos a entrevistar os responsáveis pela elaboração do PAR.

Embora haja um discurso em prol da participação de todos, no arranjo PDE/PAR, pesquisas informam que a sua elaboração foi feita às pressas. A participação é retórica, mas não substancial à medida que os critérios que alicerçam o PAR são definidos aprioristicamente pelo MEC. Na prática, minimizam-se a autonomia e a capacidade de organização dos entes estaduais e municipais. Ou seja, centraliza-se o planejamento e descentraliza-se, meramente, a execução das ações.

Além do mais, os critérios que pontuam os indicadores do PAR, elaborados pelo MEC, com a pontuação 3 (satisfatória) são abertos, genéricos, logo sujeitos a múltiplas interpretações. Outro aspecto que merece atenção é que apenas as pontuações 1e 2 podem gerar assistência técnica e/ou financeira do MEC. Ou seja, os indicadores com pontuação 3 e 4 podem ser “esquecidos”, dado que os

municípios tendem a ter uma postura mais acomodada, frente a indicadores considerados satisfatórios ou positivos.

A partir da lei 13.005/14 não é mais possível aos municípios ignorar esta política, pois os instrumentos de planejamento das prefeituras terão que se vincular ao PAR, pois tal orientação está expressa no novo PNE. Ademais, é necessário que os entes da federação (federal, estaduais, DF e municipais) dialoguem, pois, os planos devem estar encadeados, articulados num todo orgânico.

O PNE 2014/2024, enquanto política de longo prazo, é portador de esperança. Tal plano trouxe à baila a necessidade de regulamentar o regime de colaboração e instituir o SNE. Além disso, expressa legitimidade, pois foi aprovado no âmbito do legislativo. O uso recorrente de decretos, portarias e resoluções é um entrave à efetivação de políticas educacionais democráticas. As políticas de médio e longo prazo devem se submeter a um trâmite legal que possibilite o conhecimento público das disposições que estão a caminho de serem implantadas, e conseqüentemente haja maior fiscalização social, seja da imprensa, de órgãos de classe ou da sociedade civil, de forma geral. Por isso, não é o caminho mais rápido e fácil, mas é o que traz maior segurança e que deve ser trilhado pelos países que almejam uma democracia substancial. Entretanto, vale ressaltar que o mesmo PNE, ao incorporar o arranjo PDE/PAR/ADE, dentre outros aspectos, valoriza a lógica meritocrática e o protagonismo do empresariado, expressando, por sua vez, as contradições e o jogo das forças sociais na construção das políticas educacionais.

A potência da Constituição de 1988 indica um novo desenho federativo, com possibilidades de superar as desigualdades, mas encontra-se limitada. Aponta um caminho ainda em construção, tendo em vista que a participação popular ocorreu tardiamente na trajetória política brasileira, dado que os setores aristocráticos e elitistas, há muito, vêm dominando o cenário político brasileiro. O desafio está posto!

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. Organização da educação nacional na Constituição e na LDB. Ijuí: Unijuí, 2002.

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

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. 2005. Revista de Sociologia e Política nº 24: 41-67 jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (org.). Regime de colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação — São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ADRIÃO Theresa e GARCIA Teise. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha; BARÃO, Gilcelene de Oliveira D. Planos federais e municipal de educação: embates e contradições. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (orgs.). Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Pacto Federativo, Educação, Participação: uma República para todos? 356f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Niterói, Universidade Federal Fluminense. 2011.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha; COSTA, Roseli Maritan de Aboim. Os novos contornos do regime de colaboração por meio dos arranjos de desenvolvimento da educação. 11º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, modalidade pôster, Universidade Federal de São João del Rei – UFSJ, São João del Rei / MG, 2014.

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

ARAUJO Gilda Cardoso 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 & Sociedade, v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010.

ARAUJO Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Recife, v. 28, n. 2, p. 515-531, mai./ago. 2012.

ARAUJO Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos para a regulamentação do regime de colaboração. Educação & Sociedade, v. 34, n. 124, p. 787-802, 2013 a.

ARAUJO Gilda Cardoso de. Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e Educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013b.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, 2002.

AZEVEDO, Fernando. Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova – 1932. Revista HISTEDBR, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006.

BARÃO, Gilcilene de Oliveira Damasceno. O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano Nacional de Educação: Interloquções, ausências e silenciamentos. 1º Simpósio Nacional de Educação XX Semana de Pedagogia. Unioeste - Cascavel/PR, 11, 12 e 13 de novembro de 2008.

BELLO, Isabel Melero. O plano de ações articuladas como estratégia organizacional dos sistemas públicos de ensino: avanços, limites e possibilidades. SIMPÓSIO BRASILEIRO, v. 25, 2011.

BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. Brasília: UnB, 1997.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. Constituição [de 1934] da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de jul. de 1934.

BRASIL. Constituição [de 1937] da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 11 de nov. de 1937.

BRASIL. Constituição [de 1946] da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 18 set. 1946.

BRASIL. Constituição [de 1967] da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 18 set. 1946.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília 05 de out. de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 13 de jun. de 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 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. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 20 de dez. de 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 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 [ao] 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. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 12 de nov. de 2009.

BRASIL. Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 dez. 1961.

BRASIL. Lei 5692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de ago. 1971.

BRASIL. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1966. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação- PNE. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 de jan. de 2001.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 7 de abr. de 2005

BRASIL. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 25 de abr. de 2007.

BRASÍLIA. Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 29 de jun. de 2007.

BRASIL. Instrumento de Campo 2008. Brasília: MEC, 2008

BRASIL. Projeto de Lei do Plano nacional de educação (PNE 2011/2020); Projeto em Tramitação no Congresso Nacional – PL 8035 / 2010. Brasília, Câmara dos Deputados / Edições Câmara, 2011 (Série Ação Parlamentar, 436).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília, MEC, 2010.

BRASIL. Portaria 1.410, de 03 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 16 de dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar: sinopse estatística da educação básica – 2014. Brasília, MEC\ Inep, 2015.

BRASIL. Portaria CNE/CP nº 10, MEC, de 6 de agosto de 2009.

BRASÍLIA. Parecer CNE/CEB nº 9, MEC, de 22 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, Aprova o Plano Nacional de Educação- PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 de jun. 2014.

BRASIL. PLP 413/14. O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, Brasília, 22 de julho de 2014

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília, MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Conferência Nacional de Educação 2013- Documento –referência, elaborado pelo Fórum Nacional de Educação. Brasília, MEC, 2013.

BRASIL. Governo veta projeto de lei sobre criação de municípios. Brasília:2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/p>. <Acesso em: 27 ago. 2014>.

CASSINI, Simone Alves. Federação e educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. 2010. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

CUNHA, Maria Couto; COSTA, Jean. Mário Araújo; DE ARAUJO, Rosemeire Baraúna. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. Jornal de Políticas Educacionais, v. 4, n. 8, 2012.

CUNHA, Maria Couto; COSTA, Jean Mário Araújo; DE ARAÚJO, Rosemeire Baraúna Meira. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. Revista Série-Estudos, n. 34, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, NSC. Federalismo político e educacional. Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber Livro, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 23, n. 3, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. In: Conferência Nacional de Educação (CONAE), 2010.

CURY. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação; Sociedade, v. 29, n. 105, 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020) – avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG, 2011.

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE, Florianópolis – SC, p. 426-434, 2003.

FERNANDES Antônio Sérgio Araújo. A comunidade cívica em Walter e Putnam. Lua Nova, n. 51, p. 71-96, 2000.

FERNANDES, Edésio. Gestão Metropolitana. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 68 – 99, 2004.

FERREIRA, Eliza. Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnologia das políticas educacionais. Série-Estudos. Campo Grande, MS n. 34, p. 45-59, jul./dez.2012.

FREIRE, Paulo. A educação na cidade. São Paulo, Cortez, 1991. In: Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, out. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08 abril 2013.

FREITAS, Dirce Nei T. A colaboração federativa e a avaliação da educação básica. Retratos da Escola, v. 6, n. 10, 2012.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. Cadernos Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

GHANEM Elie. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA Romualdo Portela de e SANTANA Wagner (Orgs). Educação e federalismo no Brasil: Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. Petrópolis: Vozes, 1994.

GANZELI, Pedro, Regime de Colaboração e Plano Municipal de Educação: política de Estado ou política de governo. In: Políticas e Gestão da Educação: desafios em tempo de mudança / organizadores Angela Maria Martins... [ et al]. – Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

HADDAD, Fernando. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. MEC--Ministério da Educação, INEP--Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HADDAD, Fernando. Justificativas sobre o Projeto de Lei nº 8.035 encaminhadas ao Presidente da República. 03/12/2010. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2010/33.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2010/33.htm)>. Acesso em: 12 mar.2013.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Forense, 1948.

LIMA, Newton. Prefácio. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O regime de colaboração intergovernamental. O plano de desenvolvimento da Educação (PDE), v. 4, p. 9-13, 2007.

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, 2000.

MAFASSIOLI, Andreia da Silva. Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS.. 237f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MENDES, Durmeval Trigueiro. O Planejamento educacional no Brasil. Rio de Janeiro. Ed.UERJ, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A Democracia e suas Dificuldades Contemporâneas. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.9, março/abril/maio, 2007. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 03 de março de 2014.

MIZUBUTI, Satie. O Caos Urbano – Especificidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Jornal dos Economistas, n. 298, maio 2014.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2002.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA Romualdo Portela de e SANTANA Wagner (Orgs). Educação e federalismo no Brasil: Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

NOGUEIRA, Maria Alice; NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. Bourdieu & a Educação. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

OLIVEIRA, Regina Tereza de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA Ester. Elaboração e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Mato Grosso do Sul. Série Estudos – Periódico do Programa de Pós-graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 133-146, jul./dez. 2012.

OSÓRIO, Mauro; RABELO, Henrique. Situação urbana e necessidade de planejamento na RMRJ. Jornal dos Economistas, n. 298, maio 2014.

PARO, Vitor Henrique. Crítica da estrutura da escola. São Paulo: Editora: Cortez, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues Flores. Sistema Nacional, Plano Nacional e Gestão Democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas.– São Paulo: Edições Loyola, 2014.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Processo 07/002.183/2014, Rio de Janeiro, 2014.

SALERMO, Soraia Kfourir; KFOURI, Samira Favez; LOPES, Rosana Pereira. Plano Nacional de Educação: política de estado para a educação. Nuances: estudos sobre Educação, v. 24, n. 2, 2013.

SALERMO, Soraia Chafic Kfourir. Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão. Campinas: Alínea, 2007.

SANTANA, Luciana Teófilo; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise. Revista Série-Estudos, n. 34, 2013.

SAVIANI, Dermeval. PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. O Plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Políticas Públicas e Gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. São Paulo. Anpae. 2011. Anais eletrônicos. Disponível em: <[http://anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/49.pdf](http://anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/49.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.

SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Diagnósticos locais do Plano de Ações Articuladas: uma análise de sua confiabilidade. Educação. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação da PUCRS, v. 37, n. 2, p. 145-326, maio/ago. 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In.: Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do

Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização. FEA/USP. São Paulo, 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 24, 2005.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Celia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. Política Educacional. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

TRIANI, Maria Sílvia Lima; FERREIRA, Daniel Henrique; BASTOS, Roberta Freire. Planejamento Educacional no Contexto da Federação Brasileira: o desafio do PAR. Anais do I Circuito de Debates Econômicos. IPEA. Code 2011. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livroanaisdocircuito01.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

VALENTE, Ivan. Apresentação. In.: BRASIL. Plano Nacional de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ANEXOS

## ANEXO 1: SEQUÊNCIA DE PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO DO PAR

Adesão do ente federado ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

Composição da equipe técnica local.

Análise das informações pré-qualificadas disponibilizadas pelo MEC/ INEP: dados da unidade (município) e dados demográficos e educacionais.

Respostas às questões pontuais.

Realização do diagnóstico local a partir do instrumento composto pelas dimensões áreas e indicadores.

Levantamento dos indicadores com baixa pontuação.

Elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR, buscando a melhoria dos indicadores com baixa pontuação. Satisfazer sua cor

Fonte: Brasil, 2008 p. 5.

## ANEXO 2: ESTRUTURA GERAL DO PAR

## ANEXO 3: ESTRUTURA E DIMENSÃO DOS 52 INDICADORES DO PAR

Gestão educacional: áreas e indicadores

Dimensão 1. Gestão Educacional

Áreas Indicadores

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.

Existência de Conselhos Escolares (CE).

Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.

Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da CME, e de consideração das especificidades da escola.

Crítérios para escolha da direção escolar.

Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).

Plano de carreira para o magistério.

Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.

Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.

2. Desenvolvimento da Educação Básica: Ações que visem a sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada. Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos.

Existência de atividades no contra-turno.

Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.

3. Comunicação com a sociedade. Existência de parcerias externas para a realização de atividades complementares.

Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.

Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.

Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.

4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar. Quantidade de professores suficiente.

Cálculo anual/semanal do número e remoções e substituições de professores.

Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.

Total de Indicadores da Dimensão 20

Formação de professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar: áreas e indicadores

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar

Áreas Indicadores

1. Formação Inicial de Professores da Educação Básica Qualificação dos professores que atuam em creches.

Qualificação dos professores da Pré-escola.

Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.

Existência e implementação de políticas para formação continuada de professores que atuam na educação infantil.

2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil.

Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.

Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.

3. Formação de Professores da Educação Básica para Atuação em Educação Especial, Escolas do Campo, Comunidades Quilombolas ou Indígenas. Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.

4. Formação Inicial e Continuada de Professores da educação para Cumprimento da Lei 10.639/03. Existência e implementação de políticas para formação inicial e continuada de professores que visem à implementação da Lei 10.639/03.

5. Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar. Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.

Total de Indicadores da Dimensão 10

Práticas pedagógicas e Avaliação: áreas e indicadores

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

Áreas Indicadores

1. Elaboração e Organização das Práticas Pedagógicas Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.

Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.

Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar.

Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno.

2. Avaliação da Aprendizagem dos Alunos e Tempo para Assistência Individual/Coletiva aos Alunos que apresentam Dificuldade de Aprendizagem.

Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.

Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Formas de registro da frequência.

Política específica de correção de fluxo.

Total de Indicadores da Dimensão 08

Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos: áreas e indicadores

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Áreas Indicadores

1. Instalações Físicas Gerais Biblioteca: instalações e espaço físico.

Existência e funcionalidade de laboratórios (Informática e Ciências).

Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório.

Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário.

Condições de acesso para pessoas com deficiência física.

Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.

2. Integração e Expansão do Uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.

Existência de recursos audiovisuais.

3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de Práticas Pedagógicas que considerem a Diversidade das Demandas Educacionais Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.

Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).

Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.

Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.

Confecção de materiais didáticos diversos.

Total de Indicadores da Dimensão 14

Fonte: BRASIL, MEC, 2008.

#### ANEXO 4: TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 24629

Ministério da Educação

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 24629 QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC E O MUNICÍPIO DE RIO DE JANEIRO/RJ REPRESENTADO PELA RIO DE JANEIRO PREFEITURA.

A União, por meio do Ministério da Educação - MEC, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.445/0124-52, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Brasília/DF, neste ato representado pelo ministro de Estado Fernando Haddad , e o MUNICÍPIO DE RIO DE JANEIRO/RJ , representado pela RIO DE JANEIRO PREFEITURA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 42498733000148, neste ato representada pelo(a) prefeito(a) EDUARDO DA COSTA PAES, residente e domiciliado(a) em Rio de Janeiro/RJ, CPF nº 01475189702, resolvem celebrar o presente Termo de Cooperação Técnica, em conformidade com as peças constantes no Processo nº 23400.001730/2009-67, nos termos do Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

#### DO OBJETO

CLÁUSULA PRIMEIRA - O presente Termo de Cooperação Técnica tem por objeto a conjugação de esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando à melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

Parágrafo único - O MEC designa como unidades executoras do presente Termo de Cooperação Técnica o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a Secretaria de Educação Especial - SEESP, a Secretaria de Educação a Distância - SEED, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD,

a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC e a Secretaria de Educação Básica - SEB.

## DAS AÇÕES

CLÁUSULA SEGUNDA - A implementação do Termo de Cooperação Técnica se dará por intermédio da execução de ações e atividades descritas no Anexo I deste Termo.

Parágrafo único - A execução das ações constantes do Anexo I será de acordo com os quantitativos, estratégias de implementação e cronogramas constantes do Plano de Ações Articuladas, parte integrante deste processo.

## DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICÍPES

CLÁUSULA TERCEIRA - Compete conjuntamente aos partícipes:

- a. desenvolver, elaborar e prover apoio técnico aos programas e projetos a serem definidos para a implementação do presente Termo;
- b. disponibilizar materiais e informações técnicas necessárias à implementação dos programas e projetos;
- c. acompanhar, monitorar e avaliar os resultados alcançados nas ações e atividades programadas, visando a otimização e/ou adequação quando necessários;
- d. conduzir todas as atividades com eficiência e dentro de práticas administrativas e técnicas adequadas.

## DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA QUARTA - O presente Termo de Cooperação Técnica vigorará pelo prazo de 04 (quatro) anos, a partir da data de sua assinatura, com a possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período, podendo ser rescindido por iniciativa de qualquer das partes, mediante aviso prévio de no mínimo 30 (trinta) dias.

## DAS ALTERAÇÕES (AJUSTES)

CLÁUSULA QUINTA - O presente Termo de Cooperação Técnica poderá ser ajustado (aditivado), sempre que houver acordo para alteração das ações previstas no Plano de Ações Articuladas.

## DOS RECURSOS

CLÁUSULA SEXTA - Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução deste Termo de Cooperação Técnica. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como serviços de terceiros, pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta de dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes e/ou outros parceiros.

#### DA RESCISÃO

CLÁUSULA SÉTIMA - A rescisão deste Termo ocorrerá em decorrência do inadimplemento das cláusulas pactuadas, quando a execução das ações e atividades estiver em desacordo com o objeto, e ainda por razões de interesse público.

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA OITAVA - A efetividade das ações assumidas pelo MEC/FNDE fica condicionada à disponibilidade orçamentária-financeira, bem como às demais circunstâncias impeditivas ao cumprimento do estabelecido no presente Termo.

#### DO FORO

CLÁUSULA NONA - Fica eleito o Foro da Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir dúvidas ou litígios decorrentes da interpretação, aplicação ou execução deste Termo, com renúncia expressa de qualquer outro.

E, por estarem de pleno acordo, firmam o presente instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, perante as duas testemunhas abaixo qualificadas.

Brasília-DF, 16 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_  
FERNANDO HADDAD

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO \_\_\_\_\_

EDUARDO DA COSTA PAES

RIO DE JANEIRO PREFEITURA

Testemunhas:

Nome:..... Nome:.....

CPF:..... CPF:.....

R.G:..... R.G:.....