



Plano de Ações Articuladas (2007-2011): gestão educacional e regime de colaboração

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo

Este trabalho objetiva contextualizar a Dimensão Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas – PAR (2007-2011), com ênfase na gestão de finanças, de São José do Campestre/Rio Grande do Norte, na perspectiva do federalismo e regime de colaboração entre os entes federados. Analisaram-se as cinco áreas integrantes da Dimensão, com suas respectivas pontuações, relacionadas ao apoio técnico e/ou financeiro pelo MEC. Utilizaram-se referenciais teóricos de autores, documentos específicos do PAR, dados educacionais e recursos financeiros do Fundeb municipal. Os resultados apontam a aplicabilidade de 65% dos recursos do Fundo na remuneração dos professores, ações/indicadores que geraram apoio do MEC e poucos recursos do Fundo. Esse processo ocasionou fragilidade no compartilhamento das responsabilidades – regime de colaboração – entre União e Município.

Palavras-chave: PAR. Gestão educacional. Indicadores. Finanças.

193

Articulated Action Plan (2007-2011): educational manager and collaboration regime

Abstract

This work aims to contextualize the Dimension of Educational Manager of the Articulated Action Plan – PAR (2007-2011), focusing on finances manager from São José do Campestre/Rio Grande do Norte, in the federalism perspective and collaboration regime among political units. For that, we analyzed five integrated areas of Dimension, with their respective punctuation, related to the technical and/or financial support by the MEC. As a base, this work has literature research in PAR documents, educational data and a register of financial resources received by the municipality related to the local Fundeb. The results pointed to the applicability of 65% of resources of this fund to the payment of teachers, a very few actions/indicators had MEC support and some source. This process created fragility in the sharing of responsibilities – collaboration regime – between municipality and Union.

Keywords: PAR. Educational management. Indicators. Proceeds.



Plano de Acciones Articuladas (2007-2011): gestión educacional y régimen de colaboración

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo contextualizar la Dimensión Gestión Educacional del Plano de Acciones Articuladas-PAR (2007-2011), con énfasis en la gestión de las finanzas de São José do Campestre/Rio Grande do Norte, bajo la perspectiva del federalismo y régimen de colaboración entre los entes federados. Se analizaron las cinco áreas de la Dimensión, con sus respectivas puntuaciones, relacionadas al apoyo técnico y/o financiero por el MEC. Se utilizaron como pesquisa bibliográfica documentos del PAR, datos educacionales y recursos financieros del Fundeb municipal. Los resultados apuntan a la aplicación de un 65% de los recursos del Fondo en la remuneración de los profesores, poquísimas acciones/indicadores que generasen apoyo del MEC y pocos recursos. Este proceso ocasionó una cierta fragilidad en el reparto de las responsabilidades – régimen de colaboración- entre la Unión y el Municipio.

Palabras-clave: PAR. Gestión educacional. Indicadores. Finanzas.

194

Introdução

O federalismo é considerado uma forma de organização política compartilhada em que os estados, o Distrito Federal e os municípios unem-se em uma organização ampla, permeando propostas e visando a um regime de colaboração entre eles, cuja característica principal é a descentralização e o financiamento das ações.

A atual Constituição Federal brasileira (1988) estabeleceu diretrizes para o regime de colaboração como instrumento de garantia, de compromisso partilhado entre os entes federados, visando organizar ou descentralizar ações de gestão e financiamento, essencialmente, no caso deste estudo, com o Plano de Ações Articuladas – PAR (2007-2011), numa perspectiva de gestão democrática, cuja análise documental apresenta uma gestão gerencialista (estratégica), que se contrapõe, pois, à gestão democrática.

A gestão democrática é, atualmente, vista como o caminho que deve ser perseguido pelos gestores/professores com o desiderato de fazer a escola

funcionar de tal forma que atenda às expectativas da formação adequada dos alunos/cidadãos.

Esse modelo de gestão está legitimado pela Constituição Federal de 1988 estabelecendo, em seu art. 206, inciso VI que, entre outros princípios, o ensino público será ministrado com base na gestão democrática e em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que reforça essa determinação em seu art. 3º, inciso VIII.

Além disso, a LDB ratifica o prescrito no inciso VI, do art. 206, da Constituição Federal ao estabelecer dois princípios que definem, de modo geral, a gestão democrática no ensino público:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p. 1).

Dessa forma, espera-se que a gestão democrática seja materializada nas escolas por meio da participação dos professores na construção dos projetos político-pedagógicos; que os funcionários possam opinar e ser ouvidos; que os pais frequentem mais a escola, participando dos conselhos escolares e, ainda, que os alunos se tornem sujeitos da apreensão da cultura humana no ambiente escolar.

Não obstante a Constituição Federal e a LDB legitimarem a gestão democrática, não se consegue transformar o prescrito na legislação em democracia na prática, no dia a dia da escola. Assim, infere-se que os sujeitos partícipes do cotidiano escolar, principalmente, os professores estão na contramão do que a legislação maior estabelece acerca da educação no Brasil e daquilo que pregam os renomados pensadores da educação brasileira: a gestão democrática e a autonomia das escolas.

Ressalva-se que a legislação e os planos educacionais que permeiam as principais diretrizes políticas para esse propósito, ou seja, uma gestão educacional e escolar descentralizada estão relacionados, também, ao Plano Nacional



de Educação (2001-2010), Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) e o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Acordo de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual apresenta o PAR (2007-2011), como um dos documentos articuladores entre as unidades federativas com foco no regime de colaboração.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) traz, em seu contexto, proposição para a federalização da educação básica, sendo as responsabilidades compartilhadas, no sentido de implementar política do governo federal na oferta da escolarização dos níveis de ensino nas redes públicas municipais e estaduais do país, dinamizando o PAR com suas respectivas Dimensões. Esse Plano deverá desenvolver ações técnicas e financeiras visando à melhoria da qualidade da educação.

Para a elaboração do PAR, estados e municípios utilizam instrumentos que possibilitam um levantamento da realidade educacional, centrado 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.

Nessa perspectiva, o estudo tem como objetivo analisar a forma como são efetivados os indicadores/atividades da gestão educacional do sistema municipal de ensino de São José do Campestre, no Rio Grande do Norte, compreendendo as implicações do PAR, como um regime de colaboração na organização do trabalho, na gestão de finanças tendo, como consequência, a melhoria da qualidade desse ensino, traduzida no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A pesquisa em andamento desenvolveu-se em duas etapas. Na primeira, procedeu-se a um levantamento bibliográfico dos estudos de diferentes autores que analisam o Plano de Ações Articuladas, com a finalidade de compreender as áreas a ele vinculadas. Na segunda, analisaram-se os documentos orientadores do PAR, elaborados pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretaria Municipal de Educação (SME) do município, sendo este último, um caminho que viabilizou compreender como se deu a implementação do PAR na cidade de São José do Campestre/Rio Grande do Norte, especificamente, com repercussões na gestão de finanças.

No trabalho delineou-se o contexto político, teórico e o respaldo legal do PAR tendo como foco a Dimensão “Gestão Educacional” relacionado com

o regime de colaboração. Assim sendo, o objetivo consiste em analisar essa Dimensão pelo eixo da descentralização de recursos tendo, como referência, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e as políticas educacionais vigentes. Desenvolveu-se uma análise abrangendo as cinco áreas e seus respectivos indicadores integrantes da citada Dimensão e, a posteriori, o recorte voltado para a gestão de finanças.

Este trabalho é parte de uma pesquisa em rede, do Observatório da Educação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)/Ministério da Educação (MEC) – Edital nº 049/2012, denominada: Avaliação do Plano de Ações Articuladas – PAR (2007-2011): um estudo em municípios dos estados, Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais.

Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), o regime de colaboração e o Plano de Ações Articuladas (2007-2011)

197 A Constituição Federal de 1988 apresenta diretrizes como forma de normatização, possibilitando o estabelecimento de uma regra comum acerca das relações federativas, no que tange à atuação intergovernamental na execução das competências comuns estabelecendo o regime de colaboração e/ou cooperação (CASSINI, 2010). Observa-se, ainda, que outras Emendas Constitucionais, tais como, a de nº 14, de 12 de setembro de 1996¹, e a Emenda modificada n. 20², de 15 de setembro de 1998, vieram regulamentar ações dos governos de forma colaborativa, indicando mecanismos de financiamento, por exemplo, os programas de descentralização com apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC).

Constata-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o regime de colaboração como critério de relacionamento entre os entes federados, apresenta para o setor educacional a regulamentação concreta em nível político e administrativo, conforme reza o seu art. 211, explicitando, também, quem são os protagonistas dessa nova forma de relacionamento. O regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios reconhece que essas três instâncias são competentes para as decisões e as ações que visam à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Reafirma que são



instituições responsáveis pelo planejamento e responsabilidade pela oferta de uma educação pública de qualidade, oferecida aos cidadãos.

Nesse contexto, as políticas educacionais, a partir da década de 1990, se voltam para a realização de mudanças, sobressaindo, entre elas, a organização e gerenciamento dos serviços, substituindo o modelo burocrático de administração pelo gerencialismo, caracterizado “[...] pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e descentralização administrativa [...]” (CASTRO, 2007, p. 124).

A educação adota o gerencialismo na realização dos seus serviços, e tem, como estratégia, a descentralização das atividades, tradicionalmente desenvolvidas pelo Estado, para a comunidade escolar. Sendo assim, a reforma educacional, desencadeada pelas diretrizes políticas e legislação, norteia princípios de descentralização e autonomia em que os gestores municipais passam a gerir planos, programas e projetos, com recursos materiais e financeiros descentralizados – com apoio técnico e recursos do MEC – objetivando os valores de eficiência e qualidade do ensino municipal.

As principais contribuições da educação brasileira estão explícitas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre os anos de 1995-2002. Tiveram como influência a Constituição Federal de 1988, a qual teve, como pressuposto, reorientar a relação entre Estado e Sociedade Civil, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, uma das primeiras manifestações do governo FHC, com o intuito de oportunizar a redistribuição de recursos do órgão central, manifestando a necessidade de criação de um Fundo, objetivando priorizar o ensino fundamental, dando oportunidade ao acesso de crianças e jovens para essa modalidade de ensino, fato este que, até então, não era efetivado. Outra mudança diz respeito à implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual redefiniu e regularizou o sistema de educação brasileiro, com base nos princípios presentes na Constituição, e com foco na educação como direito de todos.

No que tange à atuação governamental na execução das orientações citadas, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato (2007-2010), trouxe inovações para a gestão das políticas públicas educacionais investindo nas parcerias entre municípios e estados (regime de colaboração).

Nesse cenário, as políticas educacionais eram orientadas pelo Plano Nacional de Educação (2001-2010) com respaldo nos seguintes eixos: a) redefinição da política de financiamento da educação básica; b) democratização da gestão escolar; c) formação e valorização dos trabalhadores em educação – professores e funcionários da escola; d) inclusão educacional; e) ampliação do ensino fundamental para nove anos, dentre outros.

Com base nesse contexto e objetivando a ampliação dos programas federais, bem como implementar um regime de colaboração entre as unidades federativas, criou-se, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aglutinando vários programas e projetos como forma de nortear a educação brasileira. Esse documento tem como finalidade apresentar à sociedade em geral e aos profissionais da educação os programas e ações que vinham sendo desenvolvidos em relação às questões educacionais para sua efetiva qualidade, pautando-se em uma concepção de educação como “[...] face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica frente ao mundo” (BRASIL, 2007, p. 5).

199

Nesse sentido, tomando a educação como uma prática formadora de cidadãos críticos e criativos por meio do processo dialético, assumindo a autonomia como um dos princípios da educação pública de qualidade, o PDE sustenta-se em uma visão sistêmica, a qual pode ser caracterizada como “[...] corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos” (BRASIL, 2007, p. 12). Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação visando ao reforço recíproco (BRASIL, 2007).

Apresentando tais características, o MEC buscou por meio do PDE “[...] instaurar um regime de colaboração que propiciasse a repartição de competências e responsabilidades e fizesse subir os indicadores educacionais, sobretudo no que se refere à educação básica” (OLIVEIRA, 2011, p. 328).

Nesse contexto, originou-se o Plano de Ações Articuladas (PAR) considerado um instrumento de consolidação de ações, com o apoio técnico e recursos do MEC, voltados para os municípios e estados com baixo Índice de



Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e que aderiram ao Plano. O PAR, correspondente ao período (2007-2011), visa ao regime de colaboração entre União, estados e municípios.

O PAR surgiu como um desdobramento do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, respaldado no Decreto n. 6.094/2007. Esse Plano é considerado uma das estratégias do PDE (2007) “[...] visando promover a melhoria da educação nas escolas públicas, constituindo-se em um planejamento multidimensional de responsabilidade dos municípios” (SCHNEIDER, 2012, p. 307). A autora ressalta, ainda, que o PDE apresenta características de federalização da educação básica, ou seja, seria uma política de intervenção instrumental do governo federal na oferta da escolarização do ensino nas redes públicas, municipais e estaduais.

A Dimensão Gestão Educacional do PAR e a descentralização

A educação nacional traz proposições legais, inclusive aquelas inseridas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, demonstrando uma característica que, entre outros aspectos, vem priorizar a avaliação quantitativa ou uma educação por resultados, em que o atendimento aos índices e critérios estatais – Sistema de Educação Básica (Saeb), Ideb e Prova Brasil – são decisivos na formulação de parcerias para a oferta de recursos financeiros aos entes federados (BRASIL, 2007a).

Nessa concepção, busca-se respaldo, nos princípios do PAR, que, dentre outros, seria o de efetivar o regime de colaboração entendido como estratégia, cuja ação imperativa é o envolvimento de diferentes forças sociais e institucionais, em favor de interesses coletivos, como a educação pública de qualidade. Propositadamente, a política do PAR enfatiza sua materialização, por meio de um planejamento estratégico, elaborado pelos municípios e estados que concordarem e aderirem a ele. Nesse propósito, é destacado o termo “adesão voluntária e adesão condicionada”, “de caráter obrigatório”, no entendimento de que os municípios assumam, por meio dos indicadores, das áreas e dimensões do PAR – compromisso, responsabilidade e competência – recebendo transferências de recursos e assessoria técnica do MEC, para a execução das ações e cumprimento da meta de evolução do Ideb (BRASIL, 2007).

O PAR surge, também, como um conjunto plural de ações que envolvem quatro Dimensões tomando como base as políticas educacionais desenvolvidas a partir de 2007. No desenvolvimento deste trabalho, o estudo recai sobre a implementação da Dimensão "Gestão Educacional" no município de São José do Campestre (Rio Grande do Norte), tendo, como referência, a gestão de finanças.

Por meio dessas políticas, o entendimento sobre gestão educacional conduz ao planejamento, gestão e avaliação da prática social da educação, bem como à gestão educacional vista como um processo político-administrativo contextualizado e historicamente situado, através do qual, a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. Essa concepção é entendida, também, pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), uma associação que congrega os estudiosos da política educacional e do seu financiamento.

A Dimensão Gestão Educacional do PAR (2007-2011) congrega ações que buscam garantir direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sendo que um desses direitos tem correlação com a democratização dos espaços públicos educacionais, com a participação da comunidade escolar nas decisões administrativas (conselhos escolares) e pedagógicas, com a socialização dos resultados das avaliações dos alunos, com a elaboração de planos pedagógicos, eleições de diretores escolares, por meio da gestão democrática dos sistemas de ensino.

No PAR nacional e também no do município de São José do Campestre, a Dimensão Gestão Educacional é composta por cinco áreas, a saber: a) Gestão Democrática; b) Desenvolvimento da Educação Básica; c) Comunicação com a Sociedade; d) Suficiência e Estabilidade da Equipe Escolar; e, e) Gestão de Finanças.

Gestão de Finanças: contexto legal e político

Considerando que a Gestão de Finanças é o foco deste trabalho, não se poderia deixar de contextualizar sobre as diretrizes de descentralização (redistribuição) de recursos financeiros, principalmente a política de



financiamento. Dentre vários documentos, destacam-se aqueles que emanaram as primeiras diretrizes com relação aos recursos educacionais.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), do Governo Itamar Franco (1992-1994), com relação ao financiamento da educação destaca: “[...] incrementar os recursos financeiros para a manutenção e investimentos de qualidade, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação” (BRASIL, 1993, p. 30). Como detalhamento, concebe a “[...] definição de instrumentos para controle dos gastos públicos em educação de forma a evitar que os recursos, legal e constitucional, não sejam destinados a essa área e aplicados em outros programas” (BRASIL, 1993, p. 41). Consta, ainda, nesse Plano Decenal, que na “[...] eficiência e equalização do financiamento, um elemento importante é a programação e gestão dos recursos públicos [...], o que demandaria compromissos de ação integrada em sua distribuição e programação” (BRASIL, 1993, p. 56).

Mãos à obra Brasil: proposta de governo (1995-1998) é o documento nacional referente à gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, no primeiro mandato, cuja gestão foi responsável pela reforma da educação, quando se incrementam as principais legislações citadas.

Com relação à função redistributiva da União, se daria por meio de mecanismos legais, através dos estabelecimentos de critérios objetivos e transparentes para a distribuição e repasse de recursos das respectivas fontes. Visa, pois, tornar essencial o fortalecimento do sistema federativo, com base na cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos nas diferentes esferas governamentais. Nesse percurso, foi criado o Fundef como elemento estruturante da estratégia de descentralização que estabelece a definição de responsabilidades de estados e municípios, em relação ao ensino fundamental.

Novas legislações e documentos são implementados com diretrizes voltadas para o financiamento da educação, dentre eles, destacam-se: a) Planejamento Político-estratégico (1995); b) Programa Dinheiro Direto na Escola; c) LDB, Lei nº 9.394/96; d) Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996; e) Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, criando o Fundef; f) Plano Nacional de Educação (2001-2010); g) Constituição Federal de 1998 e, mais recente, a legislação específica para o Fundeb.

Com a Constituição Federal de 1988, teve início a política de financiamento da educação básica prolongando pelas décadas de 1990 e 2000, quando ocorreu a reforma do Estado e, especificamente da educação. Nesse contexto, o princípio de gestão e financiamento (descentralização financeira) teve destaque no cenário nacional. Essa descentralização veio respaldada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, emanando diretrizes para uma reconfiguração na distribuição de recursos e incentivando a criação do Fundef. Em sequência, a Emenda Constitucional nº 053, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundeb.

Ocorre, ainda, a descentralização de recursos, por meio de planos, programas e projetos, diretamente para as escolas, cujo gerenciamento e prestação de contas ficam sob a responsabilidade das escolas, com o acompanhamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC).

Ressalta-se que os recursos oriundos do FNDE são específicos da contribuição social Salário-educação Cota Federal. Os Fundos contábeis são compostos por um agrupamento de impostos.

A LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabeleceu procedimentos para o acompanhamento permanente de execução orçamentária das despesas com a educação, assim como do gerenciamento dos recursos, em face da política de descentralização com os planos, programas e projetos para os estados e municípios. Em seu art. 12, outorga aos estabelecimentos de ensino a incumbência de gestão própria, ou seja, as atribuições referentes à proposta pedagógica, administração de recursos materiais e financeiros.

Assegura-se que os recursos estejam disponíveis na medida das necessidades e do planejamento das instituições educacionais e dos órgãos administrativos dos sistemas de ensino, no caso específico, com a implementação do PAR pelos estados e municípios.

Para cada esfera de governo, o ordenamento político e de financiamento da educação preceitua funções ou competências próprias – algumas mais claras, outras difusas –, as quais configuram certa descentralização do atendimento educacional em nível básico. As responsabilizações das três instâncias de governo para com o financiamento, inclusive com áreas de atuação compartilhadas na oferta do ensino, conduzem a um regime de colaboração no financiamento da educação (FARENZENA, 2006). A autora esclarece,



ainda que, a partir de 1996, os dirigentes nacionais conseguiram imprimir, no ordenamento constitucional-legal da educação, uma lógica de racionalidade instrumental que reduz a disponibilidade legal de recursos para a educação e (re)configura as bases de constituição do regime de colaboração intergovernamental no financiamento do setor educacional.

O reconhecimento dos órgãos executivos do setor educacional das três esferas de governo como gestores dos recursos deve possibilitar uma administração mais eficaz e efetiva dos recursos orçamentários (FARENZENA, 2006, p. 99).

Com a inovação em termos da gestão da educação, principalmente a gestão de finanças, entra em cena o princípio da responsabilização, antes mencionada, tomando impulso quando da aprovação do Documento referência CONAE 2014, cujo Eixo VII – Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos – traz, como uma das suas estratégias, a criação e implementação da Lei de Responsabilidade Educacional, pelos estados e municípios tendo em vista a responsabilização dos gestores e professores, considerando a gestão dos recursos públicos e a garantia da qualidade da educação.

204

Pontuações das áreas da Dimensão Gestão Educacional constantes no PAR

Integram as cinco áreas da Dimensão Gestão Educacional do PAR (2007-2011), dezesseis indicadores que recebem pontuações correspondentes à descrição de quatro níveis, por prioridade – 1 a 4 e a classificação Não Se Aplica (NSA).

A pontuação 4 é indicativo para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador, não serão necessárias ações imediatas. A pontuação 3 refere-se àquele indicador que apresenta uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador. Portanto, para as pontuações 3 e 4, não são atribuídos financiamento e apoio técnico. A pontuação 2 mostra uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos, sendo necessárias ações imediatas que poderão ter respaldo no

apoio técnico e/ou financeiro do MEC. A pontuação 1 demonstra que o município se encontra em uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas, negativos ou inexistentes. Essa pontuação apresenta carência imediata para manutenção de suas ações e tem o apoio técnico e ou financeiro do MEC. Por fim, os indicadores, aos quais forem atribuídos NSA demonstram ineficiência na informação e/ ou não refletem a realidade local.

São cinco municípios que integram a pesquisa sobre o PAR no estado do Rio Grande do Norte. Neste estudo, o município São José do Campestre foi selecionado para o trabalho de campo, com base em critérios preestabelecidos, nesse caso, um deles seria o baixo Ideb. Esse município situa-se na mesorregião Agreste Potiguar e na microrregião Borborema Potiguar do Rio Grande do Norte.

A rede municipal de ensino de São José do Campestre: dados educacionais e o Ideb

205 O Município de São José do Campestre abrange uma área de unidade territorial equivalente a 341, 115 Km². A população é de 12.356 habitantes, dos quais 6.150 pertencem ao sexo masculino; e 6.206, ao sexo feminino, totalizando 10.272 pessoas na área urbana e 2.084 na área rural. Sua densidade demográfica é 36,22 hab/km² (IBGE, 2010). O Produto Interno Bruto (PIB) do município apresenta per capita de 4.864,71 (IBGE, 2010).

Com relação aos dados educacionais referentes ao período 2007-2012, a rede municipal de educação (educação infantil e ensino fundamental) apresentava, em 2007, 07 escolas de educação infantil e 13 escolas de ensino fundamental, somando 20 escolas e o total de 2.424 alunos matriculados. Concernente ao ano de 2012, criaram-se 04 escolas de educação infantil sendo que uma delas funciona no espaço físico de uma escola que, anteriormente, era de ensino fundamental, totalizando 24 escolas e 2.162 alunos matriculados.

Quanto à função docente, a rede municipal de ensino possuía na educação infantil em 2007, 17 professores, e, em 2012, 28. Nas escolas de Ensino Fundamental, o quadro da função docente, em 2007, era de 147, e, em 2012, houve um acréscimo de 17 professores, totalizando 164 (MEC/INEP, 2007 e 2012).



O município apresenta baixo Ideb com relação aos demais do estado do Rio Grande do Norte, conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1

Ideb do ensino fundamental anos iniciais e finais do município de São José do Campestre – Rio Grande do Norte

São José do Campestre	Ideb observado					Metas Projetadas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015
Anos Iniciais	1.9	2.7	3.0	2.7	3.1	2.1	2.6	3.1	3.4	3.7
Anos Finais	2.5	2.1	2.1	2.0	2.1	2.5	2.9	3.3	3.3	3.7

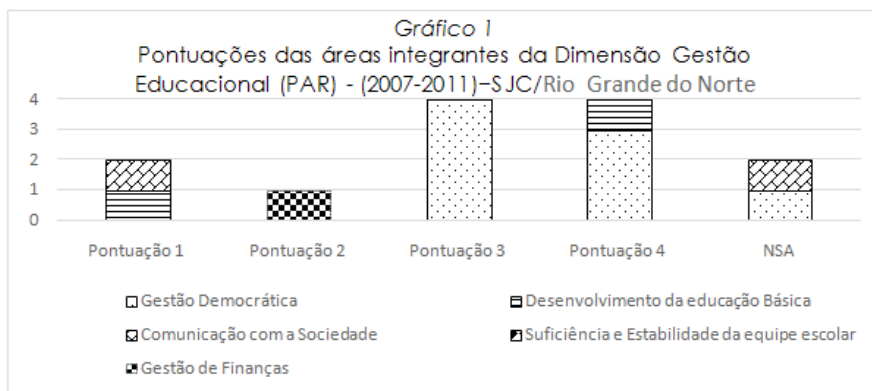
Fonte | IDEB Resultados e metas (2005-2015)

Conforme o Quadro 1, o Ideb do município no ensino fundamental/anos iniciais, apresenta crescimento em 2007 e 2009, conseguindo superar as metas projetadas para esses anos. Quanto ao ano de 2011, o resultado fica abaixo do ano anterior e não atinge a meta proposta; em 2013, o Ideb melhora, no entanto ainda não é suficiente, visto que fica abaixo do esperado. Para os anos finais do ensino fundamental, o município apresentou, em 2005, o Ideb que era projetado para o ano de 2007. Porém, no período de 2007 e 2009, permanece com o mesmo resultado, ou seja, inferior ao que era projetado para os citados anos. Em 2011, ocorre decréscimo no resultado e, em 2013, não obstante uma pequena melhoria, ainda permanece abaixo da meta. Nesse caso, é visível que o ensino fundamental/anos iniciais do município, apresenta melhor desempenho se comparado aos anos finais.

PAR municipal e a Dimensão Gestão Educacional: propósitos e perspectivas

O estudo apresenta o resultado da avaliação diagnóstica do PAR referente à Dimensão Gestão Educacional e suas respectivas pontuações.

Essa Dimensão tem, na sua totalidade, 16 indicadores, assim, pontuados: 02 indicadores com pontuação 01; e outro com pontuação 02; 06 indicadores obtiveram pontuação 03; 05 receberam a pontuação 04; e, 02 indicadores foram classificados com a indicação Não Se Aplica (NSA).



Fonte | Plano de Ações Articuladas (PAR) – São José do Campestre (Rio Grande do Norte, 2007-2011)

207

Na área 3 – Comunicação com a Sociedade, existem três indicadores, sendo um com pontuação 1, gerando uma ação para o indicador, outro com pontuação 4 e outro com a classificação NSA.

A área 4 – Suficiência e estabilidade da equipe escolar tem, apenas, um indicador com pontuação 3; nesse caso, não foi gerada ação.

Por fim, a área 5 – Gestão de Finanças, composta por dois indicadores, sendo um com pontuação 2 e outro com pontuação 3. Para essa área, foi gerada uma ação.

De acordo com o PAR do município, em decorrência da realização do diagnóstico do Comitê local, foram geradas, na referida Dimensão, três ações que subsidiaram as subações e estratégias de execução, correspondentes a cada um dos indicadores, classificados com pontuação 01 e 02.



Quadro 2
Dimensão Gestão Educacional do PAR – áreas, ações e subações (2007-2011) de
São José do Campestre – Rio Grande do Norte

Áreas	Indicador	Ações Programadas	Nº de Subações		
			PPM	AAT M	AAF M
1. Gestão Democrática: Articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.					
2. Desenvolvimento da Educação Básica: Ações que Visem sua Universalização, a Melhoria da Qualidade do Ensino e da Aprendizagem Assegurando a Equidade nas Condições de Acesso e Permanência e Conclusão na Idade Certa.	Existência de atividades no <u>contraturno</u>	1- Implantar atividades de <u>contraturno</u> articuladas com o PP de cada escola.	02	05	—
3. Comunicação com a Sociedade.	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares	1- Buscar parcerias para o desenvolvimento de atividades complementares e expansão dos espaços escolares para atuação conjunta com a comunidade.	03	—	—
4. Suficiência e Estabilidade da Equipe Escolar.			-	-	-
5. Gestão de Finanças.		1- Implementar os dispositivos constitucionais de vinculação de recursos da educação.	01	01	—
Total Geral		03	66	66	—

208

Fonte | Plano de Ações Articuladas (PAR) – São José do Campestre – Rio Grande do Norte (2007-2011)

Fonte | Elaborado pela autora

Notas | 1. PM significa Prefeitura Municipal; 2. ATM indica apoio técnico pelo MEC; 3. AFM corresponde ao apoio financeiro pelo MEC

De acordo com o Quadro 2, na área 2 “Desenvolvimento da Educação Básica possui ações que visem a sua universalização, à melhoria da qualidade de ensino e da aprendizagem, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade certa” o indicador – “Existência de atividades no contraturno”, com pontuação 1, gerou uma ação, com a justificativa de que as escolas não dispõem de espaço físico que comportem a implantação de projetos relacionados a esse tipo de turno. Não há profissionais contratados para tais funções, requerendo concurso público para atender a essa demanda. A ação proposta, para contemplar esse indicador, seria implantar atividades de contraturno articuladas com o Projeto Político-Pedagógico de cada escola.

Na área 3 “Comunicações com a sociedade” o indicador – “Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares” recebeu pontuação 1, pelo comitê local. A justificativa deve-se à inexistência de acordos com parceiros externos, porém a SME afirma a busca por esses parceiros para o desenvolvimento de atividades complementares e expansão dos espaços escolares em atuação integrada à comunidade.

209

Gestão de Finanças no PAR municipal: receita e despesa do Fundeb

Na área 5 “Gestão de finanças” indicador 1 – “Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação”, recebeu pontuação 2 do comitê local, justificando que o município necessita articular-se para a prestação de contas sobre os recursos recebidos, (à época) faltando, porém, a interação dos conselhos com a SME. A ação proposta para atingir esse indicador, visa implementar os dispositivos constitucionais de vinculação de recursos da educação para o ensino fundamental e outros.

A análise geral do Quadro 2 revela que o resultado da avaliação totaliza 03 ações e 12 subações. Cada ação se desdobra em um conjunto de subações, sendo definidas a responsabilidade e suas respectivas designações a saber: 06 contam com Assistência Técnica do MEC (ATM) como forma de execução e 06 são de responsabilidade exclusiva da Prefeitura Municipal (PM), não constando no Plano do Município para a Dimensão, nenhuma ação com a assistência financeira do MEC (AFM).



Complementando as informações sobre a área “Gestão de Finanças”, o indicador 2 relacionado à “Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)” não gerou ação, visto que a aplicação dos recursos atende, parcialmente, aos requisitos exigidos.

Considerando que o Fundef e, hoje, o Fundeb, são mecanismos que contribuem para uma gestão compartilhada visando ao regime de colaboração entre União, estados e municípios e, por constar esse Fundo, como um dos indicadores na área “Gestão de Finanças” é oportuno, nesse contexto, a análise sobre a aplicabilidade dos seus recursos, no citado município.

Analisando os dados relativos aos recursos do Fundeb, período 2007 - 2013 (Receita e Despesa), especificamente aquele do PAR, observa-se que os resultados da aplicabilidade dos recursos financeiros, conforme determina a Lei nº 11.494/2007, estão coerentes com o mínimo de 60% na valorização do magistério (capacitação e remuneração) e 40% na manutenção do desenvolvimento do ensino.

○ Quadro 3, a seguir, mostra a aplicabilidade dos recursos do Fundeb em 2007-2013.

Quadro 3

Recursos do Fundeb recebidos e gastos com a manutenção do ensino fundamental e valorização dos profissionais da educação – capacitação e remuneração – pelo município de São José do Campestre – Rio Grande do Norte (2007-2013)

Período	Receita Fundeb (R\$)	Aplicação – MDE (40%)	%	Aplicação valorização dos profissionais de educação, remuneração e capacitação (60%)	%	Aplicação do Orçamento próprio (+) e Recursos não aplicados (-)
2007	2.580.067,60	1.285.389,68	49,82	1.620.282,45	62,80	+325.604,53
2008	3.166.107,74	1.245.230,17	39,33	1.920.560,96	60,66	-316,61
2009	3.343.416,66	1.246.425,73	37,28	2.078.267,80	62,16	-18.723,13
2010	3.630.985,98	1.430.608,48	39,40	2.200.014,41	60,59	-363,09
2011	4.165.734,98*	1.529.657,88	36,72	2.506.106,16	60,16	-129.970,94
2012	4.946.004,67**	1.674.222,58	33,84	3.271.782,09	66,15	0,00
2013	4.901.806,35***	1.444.562,33	29,47	3.457.244,02	70,53	0,00

Fonte | SIOPE/MEC (2014) Elaborado pela autora

Notas | 1. *O município recebeu o valor de R\$ 55.128,07 como complementação da União, previsto na legislação, valor esse inserido na receita do Fundeb; 2. **O município recebeu o valor de R\$ 77.174,93 como complementação da União, previsto na legislação, valor esse inserido na receita do Fundeb; 3. ***O município recebeu o valor de R\$ 35.222,21 como complementação da União, previsto na legislação, valor esse inserido na receita do Fundeb; 4. Os símbolos: (+) representa recursos adicionais aplicados com o orçamento próprio do município e (-) representa ausência de aplicação dos recursos do Fundeb.

O Quadro 3 apresenta os investimentos do Fundeb que o município de São José do Campestre aplicou no período 2007-2013 com ênfase no período de vigência do PAR (2007-2011) objetivando a melhoria e o desenvolvimento da educação básica, valorização dos profissionais de educação, remuneração e capacitação. No ano de 2011, ocorreu uma complementação da União de R\$ 55.128,07 para atender a essas demandas, apresentando um aumento dos recursos. Quanto à aplicação do mínimo de 60% na valorização dos profissionais de educação, remuneração, e capacitação desde o período do PAR (2007-2011) não houve crescimento (investimento) considerável.



Ressalva-se que a área Gestão de Finanças, no caso específico do município, não gerou ações que caracterizem apoio financeiro do MEC. Porém, na Dimensão Infraestrutura e Recursos Pedagógicos constam recursos financeiros para as seguintes ações: a) construção de uma quadra desportiva no valor de R\$ 108.000,00 que se encontra em construção; b) construção de uma creche convencional no valor de R\$ 925.000,00, em fase de licitação. A ação aquisição de equipamentos e material permanente ficou sob a responsabilidade do FNDE/MEC por meio de pregão eletrônico, sendo ganhadora uma empresa do estado da Paraíba. Vale salientar que esses materiais solicitados pelo município, no valor de R\$ 192.000,00, já estão sendo entregues.

No entanto, os recursos do Fundeb e do PAR não foram suficientes para que o município alcançasse as metas projetadas pelo Ideb em 2013, referentes aos anos iniciais (3.4) e anos finais (3.1) do ensino fundamental. Os resultados alcançados no Ideb, nos respectivos anos de ensino foram de 3.1 e 2.1, respectivamente. Observou-se, também, que o resultado do Ideb, em 2011, não atingiu as metas propostas (3.1 e 3.3 nos anos iniciais e finais), apresentando, nesse ano, a pontuação de 2.7 e 2.0, respectivamente.

A União repassou ao município poucos recursos como complementação ao Fundeb, somente, no ano de 2007, o valor correspondeu a R\$ 325.604,53. O total desses recursos, tanto do Fundeb como do FNDE/MEC, não influenciou na melhoria do processo ensino-aprendizagem.

212

Considerações finais

O modelo de gestão pública gerencial, compreendido como instrumento de planejamento, fundamenta-se na reestruturação dos programas, os quais expressam, claramente, os anseios da sociedade, ou seja, os resultados que se pretende alcançar. Constituem referência dos meios necessários à sociedade para dar consistência aos seus anseios. O Plano de Ações Articuladas – PAR (nacional), concebido com base nesse modelo, incluindo a distribuição dos recursos voluntários, é caracterizado pela disponibilidade de apoio técnico ou financeiro na execução de ações, previamente diagnosticadas e sistematizadas, tendo a participação da sociedade civil e do poder público. Nessa perspectiva, entende-se que o PAR se volta para um sistema de ensino coerente

com os princípios do federalismo, em que as políticas implementadas apresentam mecanismos para a garantia da educação, como direito social.

Compreende-se que, na perspectiva do MEC, o regime de colaboração deve ser parte constituinte das mais variadas ações em conjunto com a União, estados e municípios, em que as políticas educacionais são materializadas por programas, planos e ações que visam à melhoria da qualidade da educação brasileira.

Nesse contexto, o Plano de Ações Articuladas surge como forma de evitar a descontinuidade de programas anteriores, tendo sido elaborado pelos estados e municípios. Assim sendo, o PAR constitui-se em uma estratégia de fortalecimento do regime de colaboração, proposto para os entes federados na implementação dessas políticas voltadas para o desenvolvimento da educação.

A integração dos entes federados ao Plano é estabelecida mediante assinatura de termo de adesão e tal parceria é traduzida “em compromisso” assumido com a implementação das vinte e oito diretrizes estabelecidas (CAMINI, 2010), com o apoio técnico e financeiro do MEC, visando à autonomia dos sistemas educacionais estaduais e municipais. Qual é essa autonomia que se propaga prevista no regime de colaboração? Torna-se uma autonomia limitada, uma autonomia que o município não tem o direito de opinar sobre as áreas e ações de um plano e/ou programa que melhor se enquadre em seu contexto socioeducativo.

É proposto um modelo de gestão educacional com características democráticas, pautada no regime de colaboração. Os planos não oferecem aos estados e municípios espaço para participar da elaboração das ações previstas, ficando a cargo desses a finalidade, apenas, de diagnosticar e executar as ações. Apesar de os municípios serem autônomos para elaborar o seu Plano de Ações Articuladas, esse deve seguir os critérios indicados pelo MEC.

Quanto à constituição das ações propostas para a Dimensão Gestão Educacional no município de São José do Campestre/Rio Grande do Norte, os resultados apresentados apontam para uma realidade educacional satisfatória. A área “Gestão de finanças”, tomando como referência o indicador 2 (recursos do Fundeb demonstrados no Quadro 2) denota uma cooperação do Rio Grande do Norte, ao repassar valores do Fundeb estadual para o Fundeb municipal, de acordo com a legislação desse Fundo.



Em 2011 – data final do PAR municipal – a União complementou, pela primeira vez, os recursos do Fundeb para o referido município, no valor de R\$ 55.128,07.

Na perspectiva de levar a efeito o regime de colaboração entre a União e o município, os dados apresentados apontam para a fragilidade desse compartilhamento de responsabilidades, uma vez que a Dimensão Gestão Educacional carece de um redirecionamento de indicadores que alcancem resultados satisfatórios em âmbito geral, além de gerir outros indicadores que requerem mais apoio técnico e financeiro do MEC, contribuindo para a melhoria do Ideb, no município referendado.

Ressalta-se, porém, que, ao analisar os índices do Ideb do município, esse não revelou alterações, visto que permanece no mesmo patamar, com a média de 2.1 para o período 2007-2013, ou seja, durante e após o término do PAR municipal.

Notas

- 1 Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, hoje alterado para Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Emenda Constitucional n. 053/2006).
- 2 Emenda que definiu a atuação prioritária e o papel subsidiário da União (função supletiva e redistributiva) passando a ser interpretada como a regulamentação da cooperação.

214

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das



Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 1996. Seção 1, p. 18109.

_____. Constituição (1988). 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**, Brasília, DF: DOU 20.12. 2006.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2004.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

_____. 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades infográficos Documento**. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=241230&search=rio-grande-do-norte|sao-jose-do-campestre|infograficos:-dados-gerais-do-municipio>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB – resultados e metas**. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 29 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. **Programa Observatório da Educação – Edital Capes nº 049/2012**. Fomentar a produção acadêmica e a formação de recursos humanos em educação em nível de pós-graduação, mestrado e doutorado e articulação entre pós-graduação, licenciaturas e escolas da rede pública da educação básica. Brasília: CAPES, 2012.



_____. Ministério da Educação. **Sistema de Informações sobre orçamentos públicos em educação**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-municipais.jsp> Acesso em: 15 ago. 2014.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 26, n. 3, p. 535-350, set./dez. 2010.

CASSINI, Simone Alves. Federalismo e política educacional no Brasil: debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração pós-Constituição Federal de 1988. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 33, 2010, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Anped, 2010.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Liber Livro, 2007.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2006.

RIO GRANDE DO NORTE. Município de São José do Campestre. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas (2007-2011)**. São José do Campestre – Rio Grande do Norte, 2007. (documento digitado).

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>. Acesso em: 20 set. 2011.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz; DURLI, Zenile. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. Avaliação das políticas educacionais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012.

Profª. Dra. Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal
Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação



Grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação

E-mail | magna@ufrnet.br

Recebido 30 maio 2015

Aceito 9 jun. 2015