

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**CONFLITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA  
EDUCACIONAL BRASILEIRA:**

**As relações entre a União e os municípios a partir do Plano  
de Desenvolvimento da Educação (PDE)**

**Autora:** Ananda Grinkraut

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nora Rut Krawczyk

Dissertação de Mestrado apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração de Ciências Sociais na Educação.

Campinas  
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP  
ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751

G885c	<p>Grinkraut, Ananda, 1984- Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) / Ananda Grinkraut. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.</p> <p>Orientador: Nora Rut Krawczyk. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.</p> <p>1. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). 2. Política educacional. 3. Relações intergovernamentais. 4. Administração municipal. 5. Regime de colaboração. I. Krawczyk, Nora Rut. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">12-054/BFE</p>
-------	---

Informações para a Biblioteca Digital

**Título em inglês:** Conflicts in the implementation of educational policies in Brazil: the relationship between the National government and the municipalities since the Education Development Plan

**Palavras-chave em inglês:**

Education Development Plan

Educational Policy

Intergovernmental relations.

Municipal Administration

Collaborative regime

**Área de concentração:** Ciências Sociais na Educação

**Titulação:** Mestre em Educação

**Banca examinadora:**

Nora Rut Krawczyk (Orientadora)

Eloisa de Mattos Höfling

Nalú Farenzena

Vicente Rodriguez

Gilda Cardoso de Araújo

**Data da defesa:** 27/02/2012

**Programa de pós-graduação:** Educação

**e-mail:** [ananda.grinkraut@gmail.com](mailto:ananda.grinkraut@gmail.com)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**

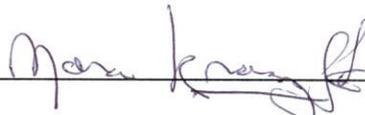
**Autora:** Ananda Grinkraut

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Nora Rut Krawczyk

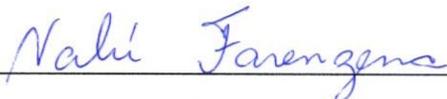
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado defendida por Ananda Grinkraut e aprovada pela Comissão Julgadora.

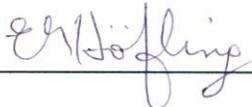
Data: 27/ 02/ 2012

ORIENTADORA

  
\_\_\_\_\_

COMISSÃO JULGADORA

  
\_\_\_\_\_

  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

Muitos foram os que contribuíram com a realização deste trabalho. Sem os momentos de apoio, conversas e debates com amigos, companheiros de trabalho e de caminhada, familiares e professores, a realização deste trabalho não teria sido possível. Expresso aqui os meus mais sinceros agradecimentos a todos os que contribuíram ao longo deste processo.

À professora Nora Krawczyk, pelas orientações cuidadosas e rigorosas, que possibilitaram novos olhares para compreender a temática da política educacional. Suas críticas e seu apoio foram fundamentais para a construção deste trabalho.

Aos professores Eloísa de Mattos Höfling, Nalú Farenzena, Vicente Rodriguez e Gilda Cardoso de Araújo que se dispuseram a participar da banca de defesa. Às duas primeiras agradeço em especial pela crítica cuidadosa e valiosos comentários realizados na ocasião da banca de qualificação.

Ao professor Tristan McCowan, pela possibilidade de ampliação de meus horizontes, geográficos, profissionais e intelectuais.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela bolsa de Mestrado, que me possibilitou realizar de forma mais intensa este trabalho, além de viabilizar as inúmeras idas a campo e apresentações do trabalho em Congressos e Seminários da área.

Ao grupo de orientandos da professora Nora: Alícia, Luciana, Edinéia, Érika e Jorge, os quais, em diferentes etapas, contribuíram com a elaboração deste trabalho, bem como compartilharam com algumas das dificuldades e conquistas nesta trajetória.

Aos companheiros de lutas que me acompanharam nestes últimos anos, Cecília, Cintia, Eliana, Ivan, Juca, Julio, Sr. Juarez e Rose, agradeço por me propiciarem importantes discussões, trocas de idéias, sugestões de leituras, mas, sobretudo, por me ajudarem a acreditar que mudanças são possíveis.

Às amigas Andrea, Débora, Louise, Luciana, Luciane, Rebeca e Renata, por terem me apoio nos momentos de angústias, e compartilharem idéias e conquistas.

Aos professores Romualdo Portela de Oliveira, Rosângela Gavioli Prieto, Rubens Barbosa de Camargo, Sandra Zákia e Sonia Kruppa, por terem incentivado o início de minha trajetória no campo da política educacional. Seus trabalhos e contribuições são importantes fontes de inspiração para minha pesquisa.

Aos professores, diretores de escola, supervisores de ensino e gestores municipais dos dois municípios estudados, que confiaram nesta pesquisa, fornecendo documentos, informações e valiosos relatos.

Aos profissionais da Representação do MEC no estado de São Paulo, às assessoras que acompanharam a elaboração e monitoramento do PAR no município prioritário estudado e ao Carlos Abicalil, que prontamente aceitaram participar da pesquisa, conferindo-lhe documentos e informações.

À minha família e, em especial, a meus pais, que não mediram esforços para que eu chegasse até aqui.

Ao Alexandre, companheiro de caminhada e de sonhos, por estar sempre ao meu lado, mesmo sabendo que minhas escolhas por vezes implicam caminhos mais longos e tortuosos. Sua inesgotável vontade de viver, seu espírito crítico, e sua paixão pelo saber são a melhor fonte de inspiração que eu poderia desejar.

Lutamos por um mundo onde sejamos socialmente iguais,  
humanamente diferentes e completamente livres!

(Rosa Luxemburgo)

## RESUMO

GRINKRAUT, Ananda. **Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. 2012. 194 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

Este trabalho tem como objetivo analisar as relações intergovernamentais, particularmente entre a União e os municípios na gestão local da política educacional, identificando os conflitos, interesses e demandas sociais que permeiam o processo de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A análise teve como base a realização de estudo de caso em dois municípios paulistas, sendo um destes, considerado como “prioritário” e o outro como “não-prioritário”, segundo classificação do Ministério da Educação (MEC). Foram realizadas observações de campo, análise documental e entrevistas em ambos os municípios, e junto a representantes do MEC envolvidos com esta ação.

A partir dos dados coletados foi possível estabelecer três eixos de análise: a) as implicações da elaboração e monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR) e constituição do respectivo Comitê do Plano na gestão e planejamento municipal; b) os usos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e suas implicações na gestão local; e c) o lugar do município na política educacional brasileira, considerando o enlace proposto pelo PDE entre educação e território.

O primeiro eixo foi delineado com base nos aspectos introduzidos pelo governo federal, no âmbito do PDE, como uma nova forma de atuação junto aos municípios. O segundo eixo de análise concentrou-se na reformulação e usos da avaliação externa realizados pelo MEC, e em suas implicações na gestão municipal da educação. O terceiro eixo de análise buscou confrontar a proposta do MEC com a realidade encontrada em cada um dos municípios estudados. Considerou-se, neste sentido, a ênfase no município como espaço privilegiado da atuação dos diversos níveis governamentais bem como do encontro de diferentes redes de ensino.

Constatou-se, por um lado, que as dinâmicas introduzidas pelo PDE no âmbito do planejamento e da participação social, pouco interferiram na gestão local da educação, enquanto, por outro lado, a gestão local continua sendo intensamente influenciada pelos mecanismos de avaliação externa, mesmo considerando as alterações realizadas em seu formato e uso dos resultados pelo governo federal. Apesar de alguns avanços, a dinâmica proposta pelo PDE tem, de maneira geral, tratado os conflitos presentes nas relações intergovernamentais como se fossem decorrentes de problemas técnicos, desconsiderando os embates que historicamente têm consolidado o formato do federalismo brasileiro e da oferta educacional. Tem-se, assim, encoberto alguns dos problemas e conflitos vivenciados pelos municípios, na gestão da política educacional local.

**Palavras-chave:** Política educacional, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), relações intergovernamentais, gestão municipal, regime de colaboração, federalismo

## ABSTRACT

GRINKRAUT, Ananda. **Conflicts in the implementation of educational policies in Brazil**: the relationship between the National government and the municipalities since the Education Development Plan. Dissertation. Faculty of Education, Campinas State University, SP, 2012.

This dissertation aims to analyse intergovernmental relationships, particularly those between the National level and municipalities, in the enactment of local educational policies, identifying the conflicts, interests and social demands which permeate the implementation process of the “Education Development Plan”.

In order to support this analysis, case studies were carried out in two municipalities in the state of Sao Paulo; one of them was classified by the Ministry of Education as a ‘priority municipality’ and the other one as a ‘non-priority municipality’. Field observations, document analysis and interviews were conducted in both municipalities and with representatives of the Ministry of Education involved with this Plan.

From the data collected, it was possible to establish three lines of analysis: a) the implications of the elaboration and monitoring of the “Articulated Actions Plan” and the constitution of its Committee; b) the uses of the “Index of Basic Education Development” and its implications for local management; and c) the place of the municipality in the educational policy agenda, considering the link proposed by the Plan between education and territory.

The first set of factors analysed was established with basis on the aspects introduced by the national government under the Education Development Plan, as a new relationship established with the municipalities. The second line of analysis focused on the reformulation and use of the national evaluation conducted by the Ministry of Education, and its implications in the local management of education policies. The third line of analysis has sought to confront the Ministry proposal with the reality in each of the municipalities studied. In this sense, municipalities were considered as a privileged space in the performance of the various governmental levels as well as the intersection of different school systems.

It was noted, in one hand, that the new dynamics promoted by the federal policies related to the planning process and social participation, barely changed the local management. On the other hand, it was observed that the local administration remains strongly influenced by mechanisms of external evaluation, even considering the changes made in its format and use of its results by the federal government. Despite some advances, the dynamics proposed by that Plan have dealt with the intergovernmental conflicts as they were merely the reflex of technical problems, disregarding the role of historical conflicts which have been consolidated in Brazilian federalism and its educational system. Thus, this process has concealed some of the problems and conflicts experienced by the municipalities in the management of local educational policies.

**Key words:** Educational policy, “Education Development Plan”, relationship between federal government levels, municipal administration, collaborative regime, federalism

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Ações e programas contemplados pelo PDE	55
<b>Quadro 2</b>	Relação de entrevistados por cargo/função e vínculo empregatício	65
<b>Quadro 3</b>	Relação de momentos observados durante a pesquisa de campo	66
<b>Quadro 4</b>	Dados gerais de Kariri e Tikuna	68
<b>Quadro 5</b>	Siglas partidárias dos chefes do executivo e do legislativo, após 1988	71
<b>Quadro 6</b>	Matrículas iniciais por nível e modalidade de ensino e dependência administrativa – Kariri, 2011	72
<b>Quadro 7</b>	Matrículas iniciais por nível e modalidade de ensino e dependência administrativa – Tikuna, 2011	77
<b>Quadro 8</b>	Ações previstas no PAR de Kariri	95
<b>Quadro 9</b>	Ações previstas no PAR de Tikuna	96

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Número de municípios e população por classe de tamanho da população dos municípios, Brasil, 2010.	69
--	----

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Mapa 1</b>	PIB per capita dos municípios no estado de São Paulo, 2008	67
<b>Gráfico 1</b>	Evolução das matrículas do anos iniciais do Ensino Fundamental, de 2000 à 2011 – Kariri	73
<b>Gráfico 2</b>	Evolução das matrículas do anos iniciais do ensino fundamental, de 2000 à 2011 – Tikuna	74
<b>Gráfico 3</b>	Evolução das matrículas do anos finais do ensino fundamental, de 2000 à 2011 – Tikuna	78
<b>Esquema 1</b>	Dinâmica proposta para a atuação do MEC junto aos municípios, a partir do PDE	83
<b>Esquema 2</b>	A relação entre os entes federados a partir do PDE	125

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AIB	Ação Integralista Brasileira
ANL	Aliança Nacional Libertadora
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
DEM	Partido Democratas
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IDEB -	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC	Programa de Ação Cooperativa Estado – Município
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Proinfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PR	Partido da República
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REMEC	Representação do MEC
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCE	Tribunal de Contas do Estado

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	3
CAPÍTULO 1: CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO, A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA E O LUGAR DA POLÍTICA EDUCACIONAL .....	13
1.1 Considerações gerais sobre o Estado capitalista e sobre as políticas sociais .....	13
1.2 A análise de política: abordagens utilizadas .....	19
1.2.1 O neoinstitucionalismo: implicações do federalismo e das relações intergovernamentais na análise da política .....	20
1.2.2 A regulação educacional: o papel do Estado nas políticas educacionais nas últimas décadas .....	23
1.3 Considerações acerca da perspectiva analítica adotada.....	31
CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA .....	35
2.1 Do período colonial à República Velha: o descaso com a educação popular e a ausência do governo central .....	35
2.2 A Era Vargas, a democracia populista e a ditadura militar: entre a centralização e a descentralização da educação no país.....	41
2.3 Da redemocratização aos anos 1990: a intensificação da municipalização e o poder de indução e controle do governo federal.....	46
2.4 O Governo Lula: revisão da atuação federal junto aos demais entes governamentais .....	51
CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DA PESQUISA: CARACTERIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS.....	61
3.1 A seleção dos municípios .....	62
3.2 A coleta de dados .....	64
3.3. Caracterização dos municípios estudados .....	67
3.3.1 A educação em Kariri .....	72
3.3.2 A educação em Tikuna .....	76
CAPÍTULO 4: O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES DA ATUAÇÃO DA UNIÃO JUNTO AOS MUNICÍPIOS.....	81
4.1. Plano de Ações Articuladas: estratégia de planejamento bilateral? .....	86
4.1.1. O Plano de Ações Articuladas: planejamento, controle e indução federais junto aos municípios? .....	88
4.1.2 O apoio aos municípios: o conteúdo e a forma do planejamento .....	94
4.1.3. O apoio aos municípios e o Comitê de Acompanhamento do PAR.....	103
4.2. O Comitê do PAR: participação e controle social .....	107
4.3. Participação social: democratização ou legitimação de um modelo de gestão educacional? .....	114
CAPÍTULO 5: A ESTRUTURA FEDERATIVA EDUCACIONAL BRASILEIRA E AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO NACIONAL .....	121

5.1 O IDEB: usos e implicações na gestão local .....	125
5.2 A avaliação externa e a ênfase em modelos pedagógicos: entre a formação e o controle do trabalho docente.....	133
CAPÍTULO 6: O LUGAR DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL: A PROPOSTA DO MEC E A REALIDADE LOCAL.....	147
6.1 O enlace entre educação e território: o município enquanto espaço privilegiado de atuação federal .....	150
6.2 A ausência do estado de São Paulo e suas implicações na política educacional municipal.....	155
6.2.1 A ampliação das atribuições municipais: possíveis explicações .....	160
6.3 A atuação federal e o lugar dos municípios na política educacional brasileira.....	169
CONSIDERAÇÕES E ASPECTOS PARA DISCUSSÃO.....	175
REFERÊNCIAS .....	183
Apêndice 1: Dados utilizados para a escolha da amostra dos municípios a serem estudados..	193
Apêndice 2: Roteiros de entrevista.....	196
Apêndice 3: Formação e trajetória profissional dos entrevistados .....	201

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo averiguar as relações intergovernamentais estabelecidas particularmente entre a União e os municípios na gestão local da política educacional, identificando os conflitos, interesses e demandas sociais que têm sido reconhecidos e/ou evidenciados no processo de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Este Plano federal, lançado em 2007, tem como um de seus propósitos, o estabelecimento de uma nova relação entre os entes federados. Para isso, propõe a revisão da postura da União no regime de colaboração, “de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (MEC, 2007, p.10). Esta proposta busca responder problemas presentes na distribuição de responsabilidades educacionais entre os diferentes níveis governamentais, ou seja, União, estados e municípios, e sua inter-relação no oferecimento dos serviços educacionais. A questão federativa brasileira, se por um lado é acentuada com a enorme desigualdade socioeconômica no interior do país, por outro pode ser vista como a “ponta do *iceberg*” dos problemas referentes à garantia do direito educacional, isto é, como sua parte mais aparente, mas que na realidade encobre os reais problemas e conflitos que historicamente vêm determinando a estrutura e organização da educação no Brasil.

A distribuição de responsabilidades entre os entes federados está prevista na legislação educacional em vigência - Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996). Ainda assim, várias são as ausências, contradições e sobreposições presentes na consolidação da política educacional, constatados nos municípios ou diretamente nas escolas.

Os problemas que hoje surgem acerca da dinâmica federativa educacional no país, na verdade tem sido produzidos ao longo dos anos, a partir de contradições e conflitos historicamente não resolvidos, entre diferentes interesses e demandas sociais a respeito do Estado<sup>1</sup>, das relações de produção e demais relações sociais. Estes conflitos e contradições são expressos de diferentes formas tanto nas relações entre as classes sociais, como na própria estrutura do Estado que, em nosso caso, foi organizada de forma federativa.

Embora esta problemática não seja nova nem para os governos nem no meio acadêmico, esta vem sendo ressignificada nos últimos anos, com novas formas de atuação do governo federal junto aos demais entes federados. A partir de 2007, início do segundo mandato do governo Luís

---

<sup>1</sup> Utiliza-se a grafia “Estado”, com a primeira letra em maiúsculo, ao se referir à instituição Estado, por vezes também considerado sinônimo de Nação ou País. Já, o termo “estado”, escrito com a primeira letra em minúsculo, é utilizado para se referir a uma das 26 regiões territoriais brasileiras, constituídas como entes da federação, desde 1891, quando o Brasil tornou-se uma República Federativa.

Inácio Lula da Silva e, ao que parece, com continuidade no governo de Dilma Rousseff, o poder executivo federal tem buscado ocupar um lugar distinto na política educacional de Educação Básica, assumindo determinadas funções até então deixadas aos municípios, estados ou, ainda, ao setor privado e movimentos sociais. Sem discutir neste momento o mérito destas políticas, o governo federal ao elaborar e executar o PDE, promover as Conferências de Educação voltadas para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), propor e em breve realizar o Exame Nacional para Ingresso na Carreira Docente, participar – ainda que não diretamente – na discussão e aprovação das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública e no Piso Nacional Salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, entre outras ações, tem trazido para a discussão pública<sup>2</sup> o papel da União na equalização das desigualdades educacionais, o regime de colaboração, a constituição de um sistema nacional de educação, as atribuições de cada esfera governamental e sua inter-relação no oferecimento dos serviços educacionais.

Estas questões não têm sido evidenciadas apenas pelo governo federal; outros órgãos, instâncias representativas do magistério, do privado e da mídia, dentre outros sujeitos, têm também destacado estas questões, seja para manutenção do *status quo*, seja para a alteração deste. Se por um lado houve uma importante ampliação do debate sobre questões relacionadas à educação no contexto federativo, por outro permanecem muitas indefinições e incertezas quanto a perspectivas de colaboração e cooperação entre os entes federados, bem como as possibilidades e limites da atuação do governo central na organização da educação nacional.

O próprio Projeto de Lei 8.035 de 2010, referente ao PNE, enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, embora mencione o regime de colaboração como forma de concretização de várias das metas previstas, também não define o que esse regime significa, nem estipula um prazo para tal. Da mesma forma, pouco avança na discussão sobre a organização do sistema nacional de educação, previsto legalmente em 2009, quando da alteração do artigo 214 da CF (Emenda Constitucional 59/2009).

Considerando a problemática por trás destas ações que se formulou a pesquisa aqui apresentada. A análise sobre a atuação da União junto aos demais entes federados parte do princípio de que a organização institucional do Estado tem um papel relevante, ainda que não exclusivo, na reprodução das desigualdades educacionais (OLIVEIRA e SANTANA, 2010). Assim, ainda que este trabalho não se proponha a analisar as desigualdades educacionais existentes no

---

<sup>2</sup> Afirmando que o governo federal tem trazido este debate para discussão pública, tem como intenção evidenciar que este debate já ocorria anteriormente, em particular no âmbito acadêmico, mas que ainda estava restrito a este mesmo âmbito. Ao propor o debate nas Conferências de Educação, visando a construção do próximo Plano Nacional de Educação, e ao rever sua atuação em uma série de políticas e programas, o governo federal tem propiciado que outros sujeitos participem e contribuam com este debate. Isto não quer dizer que este processo ocorra de forma totalmente democrática e transparente, ou ainda sem a participação de interesses privados.

país, a superação das mesmas se constitui como um dos horizontes fundamentais para a realização deste estudo.

Concentrar a análise nas relações estabelecidas entre a União e os municípios se deu principalmente por três motivos. Primeiro, os municípios brasileiros, apesar de algumas exceções, são o ente mais frágil – e recente<sup>3</sup> – da federação, com maior dependência financeira em relação aos estados e à União<sup>4</sup>, mas, ao mesmo tempo, se constituem como o *locus* governamental mais “próximo” da população. Segundo, no caso da educação, são os municípios os responsáveis pela oferta dos primeiros anos da Educação Básica, sendo que para o futuro próximo, com a ampliação da escolaridade obrigatória, estas responsabilidades serão ainda maiores. Por último, levou-se em consideração a grande diversidade e desigualdade entre os municípios no país, o que complexifica ainda mais qualquer discussão acerca de políticas que cubram todo o território nacional, bem como sobre o estabelecimento do regime de colaboração e de um possível sistema nacional de educação. A presente pesquisa tem como propósito oferecer novos elementos de análise para a compreensão das relações federativas no Brasil.

A dificuldade de se estabelecer políticas colaboradas entre os entes federados tanto em âmbito legal, como na construção e efetivação das políticas educacionais, tem recebido significativa importância no âmbito acadêmico nas últimas décadas, o que tem se manifestado no crescimento de pesquisas voltadas para esta temática.

O debate e produção acadêmica sobre a organização federativa do Estado brasileiro, em especial a participação do município no campo educacional embora não sejam recentes, foram realizados durante grande parte da história republicana brasileira desconsiderando a questão federativa (ARAÚJO, 2005). Segundo Gilda Araújo, historicamente a organização da educação, apesar das constantes tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, praticamente desconsiderou as desigualdades regionais presentes em sua oferta. Até mesmo a organização prevista na atual CF parece ter desconsiderado “o rico debate sobre a complexidade e as contradições das instituições municipais e federativas no Brasil, bem como desprezou os efeitos dessa complexidade e dessas contradições para a educação nacional” (p.22).

O debate acadêmico sobre a organização da educação no Brasil de maneira geral ficou centrado na polêmica a respeito da municipalização e descentralização dos serviços educacionais. De forma mais sistemática, a produção acadêmica acerca da municipalização foi iniciada nas décadas de 1950 e 1960 e retomada com mais ênfase nas décadas de 1980 e 1990. Segundo Araújo, apesar das diferenças conjunturais que desencadearam o debate em cada um destes

---

<sup>3</sup> Os municípios só foram considerados entes autônomos da federação a partir da promulgação da CF/1988.

<sup>4</sup> Cerca de 70% dos municípios brasileiros não possuem autonomia financeira, dependendo exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para suas despesas regulares (ARELARO, 2005).

períodos, sua polarização pode ser percebida nos dois momentos. Por um lado estão os autores que têm defendido a municipalização e, por outro, seus opositoristas. A defesa da municipalização se deu basicamente por duas correntes: a primeira tem-se utilizado de argumentos em prol da ampliação do poder local e fortalecimento da participação da comunidade junto à escola, enquanto a segunda corrente privilegiou argumentos técnicos, financeiros e operacionais do processo, como condições necessárias para a municipalização. No caso dos autores contrários à municipalização, estes têm apontado a desconsideração da realidade brasileira e a ideologização da proposta, bem como suas conseqüências político-ideológicas e econômicas (ARAÚJO, 2005).

A partir da segunda metade da década de 1990, observa-se a intensificação da produção acadêmica nesta área, com bastante ênfase na questão tributária, como forma de manutenção ou superação das desigualdades na oferta educacional, sejam estas regionais ou intra-regionais. Uma das principais razões para tal intensificação foi a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 14 de 1996, a qual criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). No final dos anos 1990, há a elaboração de uma série de estudos sobre este novo mecanismo de distribuição de recursos para o ensino fundamental e suas implicações nos diferentes níveis e modalidade da educação básica, na distribuição das matrículas entre os estados e municípios e a atuação [ou desresponsabilização] da União em sua função supletiva e redistributiva, com vistas à redução das disparidades regionais (PINTO, 1999; BASSI, 2001; RODRIGUEZ, 2001, JUNIOR, 2003; XIMENES, 2006).

Com a passagem do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) novos estudos são realizados, destacando os aspectos de continuidade e os de ruptura entre cada um dos fundos e a atuação do governo federal junto aos demais entes federados. Muitas das mudanças realizadas no FUNDEB foram embasadas nos estudos realizados sobre o FUNDEF e expressam a preocupação de parte dos acadêmicos e políticos acerca da questão tributária no país.

Se por um lado estes estudos apresentam a relevância da questão tributária na oferta educacional em um país federado, por outro apontam para o fato de que a proposta de fundo(s) para a educação se constitui como uma solução de certa forma transitória e paliativa para este momento histórico em que apesar da necessidade, uma reforma tributária “parece não ser viável na atual conjuntura política” (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p. 18). Neste caso, a contribuição da União ao(s) fundo(s) se torna aspecto fundamental para redução das disparidades regionais. O que vale destacar, dependendo da forma prevista na legislação, a utilização dos mecanismos de fundos, sem rever a arrecadação e distribuição dos tributos no país, pode manter a dependência com o governo e das relações políticas estabelecidas, tal como pôde ser observado no caso do FUNDEF, onde houve reduzida participação da União na complementação dos fundos estaduais, bem como a

apresentação de liminares por parte de determinados municípios para deixarem de compor os fundos estaduais, alegando inconstitucionalidade deste mecanismo (OLIVEIRA e SOUSA, 2010).

A atuação da União para complementar com recursos federais os fundos da educação básica está prevista constitucionalmente em sua função supletiva e redistributiva junto aos estados e municípios, como forma de “equalizar as oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira” (CF, 1988, art. 211). Embora bastante significativa, esta função não está limitada à complementação da União ao FUNDEF ou ao FUNDEB, abarcando outros programas e ações do governo federal para toda a educação básica. A assistência técnica e financeira da União de uma forma geral também tem sido objeto de estudos na área do financiamento da educação (CRUZ, 2009; FARENZENA, 2010). Ao analisar os programas em execução pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>5</sup> e os critérios de distribuição dos recursos aos estados e municípios, as pesquisas têm demonstrado que embora se observe um movimento de definição de critérios equalizadores na distribuição de recursos, beneficiando estados e municípios mais desfavorecidos economicamente, os programas e valores geridos ainda são insuficientes para reduzir as disparidades nas condições de oferta da educação no país. Considerando a diferença no período em que as pesquisas foram realizadas, ao que parece tem havido um movimento em direção ao estabelecimento de critérios relacionados com as desigualdades educacionais no país, reduzindo as interferências político-partidárias que estiveram presentes até recentemente na distribuição dos recursos deste órgão<sup>6</sup>.

Para além dos recursos do FUNDEB, as demais verbas repassadas aos estados e municípios têm apresentado reduzida possibilidade na diminuição das disparidades regionais. No entanto, por outro lado, estudos têm demonstrado sua capacidade de induzirem políticas, programas e ações junto aos estados e municípios, em especial àqueles dependentes das transferências intergovernamentais para a composição de suas receitas. A municipalização das matrículas do ensino fundamental no período de vigência do FUNDEF é um dos exemplos deste mecanismo de indução de políticas por meio de transferências financeiras (DUARTE, 2005). Mas há outros mecanismos. Segundo Cruz (2009), a assistência financeira voluntária da União ainda é um deles, apesar da redução considerável em seu percentual no período de 1995 a 2006 em relação ao montante de recursos gerido pelo FNDE e repassado aos demais entes federados. A indução realizada pela assistência voluntária se dá pelas mesmas razões mencionadas por Duarte: “As

---

<sup>5</sup> Para compreender a relevância dos programas desenvolvidos pelo FNDE, destaca-se que esta autarquia “opera a maior parte dos recursos federais da educação descentralizados para estados e municípios” (CRUZ, 2009, p. 358).

<sup>6</sup> Apesar de considerar os aspectos tributários extremamente relevantes na discussão aqui realizada, para o presente trabalho optou-se por não incorporá-los na delimitação da pesquisa. Esta opção considerou tanto a existência de estudos produzidos sobre esta temática, como a atual conjuntura política, na qual se observa a dificuldade de efetivação de uma reforma tributária, voltada à equalização das disparidades entre regionais, intra-regionais e entre classes sociais. Neste sentido, também se faz necessário o aprofundamento de estudos que subsidiem as atuais discussões sobre possibilidades e limitações dos instrumentos e mecanismos hoje utilizados, em “colaboração” entre os entes federados, para reduzir as desigualdades educacionais tanto entre regiões como entre escolas.

dificuldades de estados e municípios, principalmente dos mais carentes, obrigam o direcionamento das propostas para as políticas passíveis de financiamento, mas não necessariamente para as demandas efetivas dos sistemas de ensino” (CRUZ, 2009, p. 361). Esta pode ser mais uma demonstração da fragilidade do pacto federativo na área da educação, bem como da forma de atuação do governo federal que, a partir das políticas implementadas, pode intensificar ou amenizar estas fragilidades.

Pode-se dizer que o poder indutivo se constitui como uma das formas de atuação da União junto aos demais entes federados e às unidades escolares, para além da distribuição de recursos financeiros e materiais ou da atuação direta na rede de escolas federais. Esta forma de atuação viabilizaria, além da redistribuição de recursos, a possibilidade de balizar regras e normas para todos os estados e municípios, ou, ao menos, para os que optarem por sua participação. O poder “indutivo” do governo federal junto aos estados e municípios, ou até mesmo diretamente às escolas, tem sido constatado não apenas através das transferências financeiras, mas também decorre do papel assumido pelas avaliações externas no processo de regulação estatal da educação básica na década de 1990 (SOUSA, 1997; FREITAS, 2002; FREITAS, 2005) e da relação direta estabelecida entre a União e as unidades escolares e suas conseqüências na gestão da educação, em geral, e da escola, em particular (FRANÇA, 2001; PERONI e ADRIÃO, 2007; DOURADO, 2007).

A análise de processos de indução de políticas bem como de descentralização da operacionalização de serviços deve ser realizada de forma cautelosa, já que estes processos não ocorrem de forma linear nem unidirecional. Pesquisa apresentada em 1997, por Freitas, ao analisar a centralidade da gestão educacional na política federal e sua intersecção com a gestão municipal, conclui que apesar da centralidade na gestão ter sido assumida tanto pela esfera federal como pela municipal, seus significados e estratégias de implementação se deram de formas distintas. As características econômicas, sociais e políticas, bem como as relações de poder estabelecidas em âmbito local proporcionaram movimentos de “adesão, resistência e negação” em relação às políticas federais. Em suas palavras:

O projeto federal de ‘reordenação’ da gestão adquiriu, no município, uma feição engendrada por uma lógica utilitarista e pragmática que, no âmbito do sistema, privilegiou estratégias particularistas, clientelistas e populistas para fazer frente às problemáticas da escassez de recursos públicos, da crescente demanda da população por atendimento escolar, das tensões e conflitos que marcaram as disputas de interesses entre os grupos hegemônicos, representados por atores governamentais. No âmbito da instituição escolar, não logrou eliminar o corporativismo e o particularismo vigentes.” (FREITAS, 1997, p. 160)

A possibilidade de os municípios organizarem seus próprios sistemas de ensino, de forma independente ao sistema estadual foi prevista na LDB. Com esta possibilidade e sem a regulamentação do regime de colaboração previsto na CF, tem-se produzido uma variedade de

arranjos administrativos na oferta educacional no país, já que cada Estado, Distrito Federal e município podem organizar seus próprios sistemas de ensino (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008).

Enquanto alguns estudos procuraram averiguar quais mecanismos têm efetivado o regime de colaboração (FREITAS, 1997; DUARTE, 2003), outros trabalhos têm se debruçado sobre experiências de determinados estados, nos quais deliberadamente buscou-se estabelecer a colaboração entre diferentes esferas governamentais, seja pela via de instâncias de negociação e deliberação conjuntas, do estabelecimento de sistema único da educação básica, ou da organização de entidades representativas na discussão sobre o processo de municipalização (ABICALIL e NETO, 2010; SARI, 2009; LUCE e SARI, 2010; VIEIRA, 2010). Estes estudos buscaram a partir da análise de experiências concretas nos estados de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará, respectivamente, apontar avanços, contradições e limitações nestas tentativas de organização da gestão educacional de forma colaborada, ainda que dentro da realidade de um mesmo estado.

A previsão constitucional de colaboração entre os entes federados exige o estabelecimento de leis complementares que fixem normas para efetivar a cooperação entre os mesmos. Se por um lado o não estabelecimento de lei complementar para o caso da educação demonstra a falta de ao menos um mínimo de consenso na área, por outro lado somente sua elaboração não garante que haja colaboração entre os diferentes entes federados, já que estes são autônomos nas responsabilidades que lhes foram previstas constitucionalmente. Assim, conforme evidenciado por Oliveira e Sousa (2010), “se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre” (p. 22), ou seja, ainda que possa haver avanços legais, sua efetivação depende também da vontade política dos diferentes níveis governamentais.

A não existência de consensos acerca das características e implicações do regime federativo e relações intergovernamentais na formulação e implementação das políticas sociais parece também permear o próprio campo da ciência política. Em estudo sobre a produção nesta área, Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001) se posiciona de forma contrária a autores (Camargo, 1999; Kugelmas, Sola, 1999 *apud* ALMEIDA) que consideram que a atual organização federativa das políticas sociais favorece uma superposição de competências e atribuições entre os entes federados, o que por si só já dificultaria transferências de responsabilidades entre as esferas governamentais, bem como justificaria a baixa eficácia de algumas políticas sociais. Entretanto, segundo Almeida, a superposição de competências e atribuições seria inerente à própria organização federativa, sendo justamente este fato que possibilitaria “uma flexibilidade na distribuição de responsabilidades muito adequada às circunstâncias de um país onde as capacidades financeira e administrativa das unidades subnacionais – especialmente dos municípios – são notoriamente desiguais” (p. 27).

A partir dos trabalhos apresentados tem-se a dimensão da problemática ao abordar a relação entre os entes federados na garantia de um direito do cidadão, que é a educação. Em que medida os problemas de formulação e implementação das políticas educacionais são resultantes da estrutura federativa brasileira? Os diferentes níveis governamentais são influenciados da mesma forma, ou na mesma intensidade, pelos conflitos entre interesses e demandas sociais no que concerne à educação? No caso da atuação mais direta da União junto aos governos locais, quais os fatores que explicam seja o constrangimento, seja o fortalecimento da gestão municipal da educação? Essas dentre outras perguntas relacionadas à organização da educação brasileira, a autonomia do município na deliberação de suas políticas, bem como a função da União junto aos municípios, estiveram presentes durante o período em que trabalhei na gestão de uma Secretaria Municipal de Educação. Se por um lado, algumas destas questões baseavam-se no pressuposto da autonomia municipal, por outro, permanecia a inquietação com relação aos demais municípios, com realidades bem diferentes da que me encontrava, os quais enfrentam dificuldades financeiras, técnicas e de formação das equipes de trabalho. Nestes casos, qual deveria ser o papel tanto do governo estadual, como do governo federal? Garantir condições financeiras adequadas às diferentes realidades proporcionaria um padrão de qualidade em todo o país? Este padrão de qualidade precisa ser estabelecido nacionalmente ou cada ente federado deveria ter autonomia para construí-lo?

Procurando contribuir, ao dialogar, com a produção já realizada sobre esta temática, e aproveitando o ensejo do governo federal de rever e estabelecer uma nova relação entre os entes federados na oferta da educação básica, este trabalho tem como propósito oferecer elementos para aprofundar as discussões a respeito das relações federativas, em especial entre a União e os municípios, na gestão local da educação. Partiu-se das decorrências e implicações da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação na gestão da educação de dois municípios paulistas, buscando identificar e analisar os conflitos de interesses e demandas presentes não apenas dos governos federal e municipal, mas também como outras instituições e interesses têm interferido neste processo, tais como o governo do Estado de São Paulo, os poderes legislativo e judiciário e a sociedade civil.

O trabalho está organizado em seis capítulos. No primeiro capítulo são apresentadas algumas considerações a respeito da concepção de Estado, em geral, e de suas políticas, em particular, utilizadas no decorrer do trabalho. Duas perspectivas para a análise de políticas foram consideradas: o neoinstitucionalismo e a regulação das políticas educacionais. Estas perspectivas são apresentadas, buscando explicitar os motivos pelos quais serão utilizadas neste trabalho.

No segundo capítulo busca-se explicar por que este trabalho tem considerado que haja uma alteração na atuação da União, a partir de 2007, em sua relação com os entes federados, em

especial com os municípios. Para isso será apresentada historicamente a organização da educação básica no Brasil até o presente momento, tendo como eixo a relação entre os entes federados e a divisão de responsabilidades entre estes. Ao final do capítulo expõem-se as principais políticas federais para a educação, nos últimos anos, evidenciando os programas e ações contempladas pelo PDE.

A metodologia do trabalho é discutida no terceiro capítulo do trabalho, no qual são também expostas as fontes de dados coletados bem como as principais características dos municípios estudados.

Os três últimos capítulos apresentam a análise realizada a partir dos dados coletados junto aos municípios e ao governo federal. No quarto capítulo, a análise concentra-se nos aspectos introduzidos pelos PDE em relação à atuação do governo federal nas relações intergovernamentais, em particular junto aos municípios. Discute-se a dinâmica proposta com o Plano de Ações Articuladas (PAR) para o planejamento das ações seja do governo federal, seja dos governos locais, tanto no que se refere ao conteúdo do planejamento como em relação a sua forma. Neste último sentido, aprofunda-se a análise a respeito da opção do governo federal em promover a participação social pela via do Comitê do PAR.

O quinto capítulo foi escrito a partir da constatação de que aspectos constituintes da reforma educacional iniciada nos anos 1990 no Brasil têm se combinado e, concomitantemente, alterado a dinâmica federativa brasileira no oferecimento das políticas educacionais. Verificou-se assim que não seria possível compreender as alterações, conflitos e limitações nas relações entre os entes federados sem considerar as mudanças proporcionadas pela reforma na educação pública brasileira. Este capítulo busca então analisar implicações de políticas federais, em especial o uso das avaliações externas, na gestão municipal da educação partindo não apenas da dinâmica federativa, mas também considerando os constrangimentos e conflitos advindos com a reforma do Estado e suas especificidades no caso do Brasil.

No sexto capítulo busca-se relacionar a discussão realizada nos dois capítulos anteriores, procurando examinar como os municípios têm se inserido (e, ao mesmo tempo, são inseridos) na dinâmica federativa brasileira, no que se refere à educação. Para isso, parte-se da discussão a respeito do enlace proposto pelo PDE entre educação e território, sendo os municípios considerados como *locus* privilegiado da atuação intergovernamental. A atuação estadual neste processo é analisada, bem como o significativo aumento nas atribuições municipais no âmbito educacional.

Por fim, algumas considerações são apresentadas, buscando problematizar a atual dinâmica de relações federativas, suas implicações na política municipal e nos interesses e demandas em disputa pelo poder e controle da educação básica. Procura-se assim, contribuir com o atual debate

sobre possibilidades e limitações da atual forma de colaboração proporcionada pela atuação do governo federal junto aos municípios na gestão da educação no país.

# CAPÍTULO 1

## CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO, A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA E O LUGAR DA POLÍTICA EDUCACIONAL

A análise de políticas sociais, além de abranger a reflexão acerca das características e especificidades de determinada política, seus impactos na realidade social, e sua relação com o momento histórico na qual foi produzida, requer também a explicitação dos conceitos e termos nela empregados. Esta ponderação se deve ao fato de que estes conceitos e termos não são “neutros”; carregam consigo interpretações e significados a eles atribuídos, variando conforme o contexto histórico, econômico e político no qual foram utilizados. A análise de políticas é intrinsecamente influenciada pelo referencial adotado pelo pesquisador; suas concepções de sociedade, de política e de Estado, por exemplo, interferem na delimitação do objeto estudado, bem como na metodologia adotada e na análise realizada.

Assim sendo, este capítulo foi estruturado de modo a explicitar as perspectivas analíticas que têm permeado todo o trabalho, bem como os conceitos fundamentais empregados na análise. Inicialmente discutiremos a concepção de Estado adotada e quais suas implicações para a compreensão da política educacional. Com o objetivo de nortear a análise do objeto investigado, duas abordagens de análise de política foram consideradas para a realização deste trabalho, sendo estas: o neoinstitucionalismo e a regulação das políticas educacionais. Como veremos adiante, o ferramental analítico da primeira auxilia na compreensão das relações intergovernamentais no Brasil e o papel da União junto aos governos subnacionais, enquanto a segunda corrente analítica apresenta elementos para analisar as transformações do Estado bem como das políticas educacionais no final do século XX e início do século XXI.

Antes de apresentar cada um destes enfoques analíticos, serão explicitados pressupostos teóricos da concepção de sociedade adotada neste trabalho e suas implicações na compreensão do Estado e das políticas sociais. Ainda que este trabalho tenha como foco a compreensão da política educacional, não se nega a relevância da questão econômica tanto em sua definição como na do próprio Estado capitalista. É nesse sentido que se apresenta abaixo algumas considerações acerca do Estado e das políticas sociais na sociedade capitalista.

### 1.1 Considerações gerais sobre o Estado capitalista e sobre as políticas sociais

Adota-se aqui uma concepção ampliada de Estado, sem se limitar a uma visão mais tradicional que o compreende apenas como o conjunto de instituições que controlam e administram determinado território, isto é, os poderes executivo, judiciário e legislativo, as forças armadas, dentre

outras instituições. Entende-se que o Estado vai muito além desta acepção, sendo aqui considerado como um dos principais responsáveis pela garantia das condições de acumulação e legitimação do capitalismo. Considerando a obra de Poulantzas<sup>7</sup>, o Estado é moldado pelas lutas de classe, a partir das relações de produção de uma determinada sociedade (POULANTZAS, 2000; CARNOY, 2008).

Dois aspectos sobre esta concepção de Estado serão aqui apresentados: o Estado enquanto determinante das lutas de classe e, ao mesmo tempo, determinado por elas; e a separação entre o econômico e o político na sociedade capitalista, de tal forma que a igualdade jurídica entre os cidadãos se sobrepõe à desigualdade econômica. Nesse sentido, ressalta-se o papel da política educacional na produção e legitimação desta separação.

Seguindo então o trabalho de Poulantzas (2000), tem-se que o Estado e a sociedade não podem – e não teriam como – serem analisados isoladamente, já que o Estado capitalista é conformado pelas relações de produção e pela divisão do trabalho de uma determinada sociedade. Isso não quer dizer que as instituições do Estado sejam neutras, que não atuem em favor de determinados interesses, sobretudo aqueles atrelados às frações da classe dominante. Contrariando as proposições liberais, para Poulantzas, o Estado sempre esteve “constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo”, mesmo que de diferentes formas. Esta atuação do Estado na economia se modifica e é modificada na medida em que se alteram os modos de produção e mesmo no interior das diversas fases do capitalismo (p. 16).

Na forma pela qual se tem organizado a produção e a divisão do trabalho na sociedade capitalista – cuja contribuição do Estado tem sido parte constitutiva –, os trabalhadores são vistos individualmente; isolados de sua posição de classe. A eles é conferida a igualdade perante a lei, os direitos são individuais, bem como a forma de expressão, consumo e poder político, através do voto, que também é individual. Desta forma, os trabalhadores têm mais dificuldade de se verem e atuarem como classe. Por outro lado, esse “isolamento” que também é criado para as demais classes pode ser revertido, no caso das frações da classe dominante, pela sua própria atuação no Estado. É no âmbito estatal que as diferentes posições da classe capitalista podem ser disputadas e debatidas. Dentre as frações da classe capitalista sempre há uma dominante, que produzirá uma estratégia a ser implementada junto ao Estado (POULANTZAS, 2000; CARNOY, 2008).

Tem-se, neste sentido, que embora os capitalistas façam parte de uma mesma classe social, estes não detêm dos mesmos interesses particulares, a não ser a própria manutenção do sistema

---

<sup>7</sup> Os trabalhos produzidos por Poulantzas podem ser divididos em duas fases. Na primeira, representada no livro publicado em 1968, “Poder Político e Classes Sociais”, o autor adota uma perspectiva estruturalista do Estado, na qual sua forma e função são moldadas pela estrutura das relações de classe. Já na segunda fase, representada pelo trabalho “O Estado, o poder e o socialismo”, de 1978, Poulantzas abandona esta perspectiva estruturalista, ao olhar para o “Estado moldado pela própria luta de classes” (CARNOY, 2008, p. 130). Com fins do presente trabalho, utilizar-se-á o material produzido em sua segunda fase.

capitalista. Só o fato dos capitalistas concorrerem entre si já explica em parte a existência de antagonismos entre eles. Além disso, seus interesses são historicamente determinados pelas várias relações de forças sociais existentes. Esta diversidade de interesses, por vezes contraditórios, dificulta que se compatibilize “os interesses gerais do processo de produção e reprodução do capital em geral e os interesses particulares dos diversos capitais privados” (BIANCHI, 2007, p. 122).

Um dos meios pelos quais ocorre a compatibilização dos variados interesses se dá, conforme Poulantzas, pelo Estado, em suas diversas instituições. Segundo Bianchi, na verdade esta compatibilização se dá através da tradução de um ou mais interesses existentes em projetos hegemônicos. Utilizando-se da acepção gramsciana de hegemonia<sup>8</sup>, explica que a partir da “capacidade de direção e liderança política e econômica” de alguns capitalistas, e não apenas através de instrumentos de dominação, que seus interesses passam a ser aceitos e vistos como interesse dos capitalistas em geral (BIANCHI, 2007, p.126). A cada momento histórico, uma ou mais frações capitalistas assume a liderança, promovendo uma estratégia global que a favoreça (CARNOY, 2000).

Neste processo em que a esfera estatal é utilizada por frações de capitalistas no poder para resolver seus conflitos, bem como para competir entre si para fortalecer seu poder e controles político e econômico, dissemina-se uma imagem caótica e incoerente do próprio Estado (POULANTZAS, 2000).

Dale (1990) identifica estas contradições nas soluções encontradas, por exemplo, na formulação de políticas educacionais. Ainda que uma determinada política possa avançar em direção a determinado interesse social, outra política pode, concomitantemente, estar impedindo sua realização, ou mesmo buscando alcançar outros objetivos. Estas contradições são explicadas segundo Dale pelas próprias contradições existentes no Estado capitalista. A principal destas contradições se constitui pelo fato de que enquanto o modo de produção capitalista é dirigido pelo constante processo de criação de mercadorias – isto é, bens comercializáveis –, sua manutenção e reprodução são garantidas por processos de criação de formas não-mercantis, a partir da extração de parte dos recursos obtidos neste processo e sua transformação em políticas sociais, por exemplo<sup>9</sup>. O autor também aponta para o fato de que os “formuladores” de política não detêm conhecimento das exatas necessidades da sociedade ou ainda, de como alcançá-las. Além disso,

---

<sup>8</sup> A concepção de hegemonia formulada por Gramsci compreende que a dominação das classes dominantes sobre as classes dominadas se dá pela construção de um consenso a respeito da superioridade ideológica de sua concepção de mundo. Segundo Fiori, sua originalidade está no fato de que “a força verdadeira do sistema não reside na violência da classe dominante, mas na aceitação por parte dos dominados de uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores” (1970, *apud* CARNOY, 2000, p. 94)

<sup>9</sup> Com as mudanças ocorridas nas duas últimas décadas no modo de produção capitalista, até mesmo as políticas sociais têm sido transformadas em mercadorias, sejam bens ou serviços que passaram, em muitos países, a serem oferecidos pelo setor privado. No caso da educação, por exemplo, esta tem sido atualmente vista como um bem a ser adquirido pelo indivíduo, pragmaticamente considerada como uma forma de obter habilidades e competências e se diferenciar no competitivo mercado de trabalho.

ainda que um determinado programa seja formulado buscando alcançar interesses ou demandas particulares, não há garantia de que seja factível implementá-lo, ou de que sua implementação se efetivará da forma pretendida e, portanto, respondendo aos interesses que o originaram.

Nesse sentido, segundo Dale, os principais problemas enfrentados pelos sistemas educacionais em países capitalistas são derivados de problemas do próprio Estado capitalista, o que não quer dizer que todas as atividades estatais sejam determinadas pelos imperativos da manutenção e reprodução do modo de produção capitalista, e nem que todos os problemas que ocorrem nas escolas possam ser explicados pelos problemas enfrentados pelo Estado capitalista. Em outras palavras, tem-se que “enquanto o capitalismo como modo de produção determina muitas das formações sociais, o modo de produção capitalista sozinho não determina a forma que o aparato educacional do Estado assumirá<sup>10</sup>”. (1990, p. 34).

Destaca-se nesta concepção de Estado, sua determinação pelas lutas sociais e, ao mesmo tempo, como este as determina. Diferentemente das concepções que vêem nos aparelhos do Estado as origens das relações de poder, para Poulantzas são as lutas de classe, sejam elas no campo econômico – nas relações de produção – ou no campo ideológico, que “detêm a primazia sobre o Estado”. No entanto, se o Estado é determinado especialmente pelas lutas econômicas, este detém um papel fundamental na manutenção e reprodução do modo de produção, ao garantir as condições gerais para sua existência (POULANTZAS, 2000, p. 43; CARNOY, 2008).

O Estado capitalista, ao se constituir a partir das lutas no interior das relações de produção, também tem exercido um importante papel de mediação dos conflitos entre as classes dominantes e dominadas. Tem-se, assim, que o Estado não é apenas permeado pelos interesses das classes dominantes. Ao “mediar” os conflitos, alguns interesses das classes dominadas também acabam por influenciar a atuação estatal, sendo que o Estado acaba por se comprometer com algumas de suas demandas (CARNOY, 2008). Um dos exemplos utilizados por Poulantzas para ilustrar esta situação foi a relação estabelecida entre Estados fascistas e as classes populares, no início do século XX. Segundo o autor, o apoio recebido pelos governos fascistas por parte das classes populares não se deu apenas devido ao aspecto ideológico envolvido, mas também pelas medidas positivas realizadas em relação a estas classes. Nas palavras do autor, tem-se que “o Estado também age pela produção do substrato material do consenso das massas em relação ao poder”. (POULANTZAS, 2000, p. 30).

O segundo aspecto a ser destacado sobre esta concepção de Estado se refere à distinção entre os conflitos existentes na esfera econômica, em relação à política, como se fosse possível separar as duas esferas. Com a atual base jurídica das sociedades capitalistas, de maneira geral,

---

<sup>10</sup> “while capitalism as a mode of production dominates many social formations, the capitalist mode of production alone does not determine the form that education state apparatuses will take” – Tradução da autora.

há um deslocamento dos conflitos da esfera econômica para o âmbito político, como se estes fossem regidos separadamente. Como uma das principais e mais perversas implicações deste processo, tem-se, conforme explicitado por Carnoy ao analisar a obra de Poulantzas, que “a desigualdade das relações econômicas é, dessa forma, degradada, na sociedade capitalista, em favor da igualdade na vida política” (2008, p. 143).

Para Wood (2003) essa separação entre o político e econômico possivelmente é “o mecanismo mais eficiente de defesa do capital” (p. 27), ao esvaziar a esfera econômica e as relações sociais de seu conteúdo político. Segundo a autora este processo se inicia com os economistas clássicos, ao atribuírem leis “autônomas” e “naturais” de regulação da economia pelo próprio mercado, supostamente sem a intervenção estatal. Em contrapartida, o Estado, que existiria em separado da economia, aparece como se pertencesse a todos os cidadãos, por meio dos direitos políticos, em particular do sufrágio universal, independentemente da situação econômica ocupada na sociedade.

Ao transferir os conflitos econômicos e sociais para a esfera política, o exercício do poder sob o trabalhador se dá de forma indireta, como se este poder se originasse nas leis do mercado e da economia e não da “imposição voluntária pelo capitalista de sua autoridade pessoal sobre o trabalhador”, como ocorreu em outros modos de produção pré-capitalistas, tal como a escravidão. Apesar da ilusão de que a acumulação capitalista se dá a partir de leis autônomas, a classe capitalista detém hoje de um grau de controle sob a produção sem precedentes na história (WOOD, 2003, p. 44).

O direito é um dos elementos utilizados neste processo de deslocamento das lutas e conflitos da esfera econômica para a política, porém não é o único. A individualização dos cidadãos, a divisão entre o trabalho manual e o intelectual, e a construção da idéia de nação também têm contribuído para esse processo. As instituições estatais, ao tratarem os cidadãos como sujeitos individuais, além de mascarar e ocultar as relações de classe, contribuem na promoção das divisões e isolamento no interior das massas populares. Os indivíduos “isolados” são reunificados na esfera política sob a proteção do Estado-nação, no qual todos os indivíduos são iguais perante a lei, ainda que suas desigualdades econômicas sejam mantidas. O Estado assume, neste sentido, a expressão da vontade coletiva (POULANTZAS, 2000; CARNOY, 2008). Pode-se dizer que o próprio sistema educacional nas sociedades modernas tem produzido e legitimado esta separação entre o econômico e o político. A aparente igualdade de oportunidades, oferecida via sistema educacional, mantém a ficção de igualdade entre os cidadãos e a neutralidade do Estado em relação às classes sociais.

O poder do Estado vai, portanto, muito além do exercício da repressão física organizada. Para garantir as condições de manutenção das relações de produção e, conseqüentemente, de reprodução do capital, o Estado tem participação na “organização das relações ideológicas e da ideologia dominante”. Para Poulantzas, o poder ideológico vai além da representação de determinadas idéias, compreendendo um enorme conjunto de práticas e costumes que passam por toda a organização da vida social. O autor explica então que as relações ideológicas são fundamentais “na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção” (POULANTZAS, 2000, p. 27).

Se por um lado há um deslocamento da luta de classes do campo econômico para o político, como se estes estivessem assim delimitados, por outro lado o próprio Estado torna-se objeto da luta de classes, contrariando desta maneira algumas das teorias marxistas que compreendem o Estado como algo totalmente determinado pelo poder do capital. Neste sentido, ganham destaque as lutas e organizações dos movimentos populares como possibilidade de alteração da atuação do Estado. No entanto, é importante lembrar que apesar de fundamental para transformação do *status quo*, somente a ação das massas populares não é condição suficiente, dependendo, portanto dos demais interesses existentes junto ao Estado e sua correlação de forças no âmbito das relações de produção (POULANTZAS, 2000; CARNOY, 2008).

A partir desta breve exposição a respeito da obra de Poulantzas, pode-se afirmar que em sua interpretação do Estado, as políticas sociais são também resultantes das lutas e conflitos sociais, decorrentes do modo de produção existente. As várias classes sociais buscam espaço no Estado, com o intuito de concretizar seus interesses, lembrando que estes são, inclusive, heterogêneos no interior de uma mesma classe. O poder e capacidade de influência de cada uma das classes é bastante diferenciado, em virtude do constante processo de negação das classes sociais, isolamento dos indivíduos e da suposta neutralidade das relações econômicas, apoiados pela estrutura político-jurídica do Estado, incluindo neste âmbito os sistemas educacionais. No entanto, apesar de exercerem esta função, as políticas educacionais, ao se encontrarem no interior da lógica do Estado capitalista, não estão previamente determinadas, mas também sujeitas às lutas e conflitos sociais.

Nesse sentido, as políticas educacionais são aqui compreendidas tanto como instrumento de reprodução e legitimação do *status quo*, quanto como possibilidade de transformação social. Estas duas possibilidades de atuação da política educacional se dão a depender da correlação de forças entre as classes sociais, influenciadas pelo próprio histórico de constituição do sistema educacional. Como interpretado por Afonso (2001), a dupla função contraditória exercida pelas políticas educacionais na sociedade capitalista, se por um lado “podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes

dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais” (p. 22). Se as fronteiras entre estas funções não são fixas, pode-se afirmar que a área de incerteza entre elas se constitui tanto como um dos espaços possíveis para as lutas e transformação social, como para a análise da política. No decorrer do trabalho, as contradições presentes na política educacional serão averiguadas, buscando como estas conformam o Plano de Desenvolvimento da Educação bem como as dinâmicas entre os entes federados, em particular a União e os municípios, na oferta da Educação Básica.

## **1.2 A análise de política: abordagens utilizadas**

Várias são as abordagens para a realização de análises de políticas, algumas mais voltadas à avaliação de políticas, enquanto outras buscam compreender mais os processos e conflitos existentes no constante processo de (re)formulação e implementação da política. Höfling (2000) diferencia “análise da política” de “análise política”, evidenciando que a análise política está mais preocupada com os fatores que influenciam uma política do que com seus resultados propriamente ditos, embora estes dois níveis de análise estejam interligados. Nesse sentido afirma-se que a realização deste trabalho norteou-se pela “análise política” do processo de implementação do PDE e não de uma análise dos resultados do PDE, considerando que se busca compreender os atores e fatores que têm determinado as relações intergovernamentais, particularmente entre a União e os municípios.

Para subsidiar a análise proposta neste trabalho, optou-se por utilizar dois referenciais de análise política, sendo estes, o “neoinstitucionalismo” e a “regulação das políticas educacionais”. Cabe destacar que a escolha e a explicitação dos referenciais utilizados, se por um lado tem como intenção situar o leitor no percurso analítico do pesquisador, por outro lado, seu uso não se deu de forma exclusiva. Autores externos a estas duas abordagens apresentaram importantes contribuições à análise, porém sem com isso, apresentar visões discordantes ou antagônicas sobre o Estado e suas políticas.

A opção por estas duas correntes se deu por proporcionar um melhor embasamento analítico dos dados coletados durante a pesquisa. O referencial neoinstitucionalista proporcionou importantes contribuições acerca do estudo do federalismo brasileiro e das implicações das relações intergovernamentais e do papel da União, nos processos de formulação e implementação de políticas sociais. Já a regulação das políticas educacionais ofereceu elementos para a compreensão do papel do Estado bem como de demais atores e instâncias nos processos de ajustamento e

reajustamento dos sistemas educacionais nas últimas décadas, em especial a partir das crises econômicas de 1970.

### **1.2.1 O neoinstitucionalismo: implicações do federalismo e das relações intergovernamentais na análise da política**

Estudos sobre as relações intergovernamentais e as influências da organização federativa brasileira na formulação e implementação das políticas sociais têm sido desenvolvidos nas duas últimas décadas, em particular por autores inseridos ou próximos de correntes teóricas denominadas “neoinstitucionalistas”.

Para Almeida (2001) é intrínseca a relação entre os estudos do federalismo e os princípios do neoinstitucionalismo, já que estes estudos “só tem sentido para aqueles que consideram que as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações” (p. 13). Estudos com base nesta abordagem (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2001, 2004, 2009, 2010; COSTA, 2010) enfatizam a importância das instituições para compreender os processos sociais, ou seja, consideram que estas, para além de constranger as interações sociais, “também alteram a conformação das preferências dos atores” (MARQUES, 1997, p. 78). Nesta abordagem, a compreensão dos processos de decisão e implementação de políticas sociais, entre elas a educação, passa pela análise da estrutura organizacional do Estado – sua origem, formas de permanência e mudança ao longo do tempo –, da formação de opinião da burocracia estatal e de sua inserção com o restante da sociedade.

Sob a denominação de “neoinstitucionalismo” encontram-se diferentes correntes teóricas; autores que se autodenominam desta forma e outros têm sido assim identificados. Em comum, tem-se o intuito de trazer o foco da análise para a constituição do Estado e sua relação com a sociedade, introduzindo “variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia” (MARQUES, 1997, p. 68).

O neoinstitucionalismo surge na década de 1980, nos Estados Unidos, como uma reação aos estudos de inspiração behaviorista e de política comparada, hegemônicos no meio acadêmico norte-americano até a década de 1970 (MARQUES, 1997). Sem entrar nas diferenças entre as correntes neoinstitucionalistas<sup>11</sup>, pode-se dizer que elas surgem com a preocupação de compreender a origem das instituições, como estas conformam as decisões dos indivíduos, em

---

<sup>11</sup> Marques (2007) identifica duas correntes, uma denominada “neoinstitucionalismo da escolha racional”, que se origina da teoria da escolha racional e da economia neoclássica. A segunda corrente identificada pelo autor é o “neoinstitucionalismo histórico”, o qual parte de estudos históricos comparativos de inspiração marxista e weberiana. Hall e Taylor (2003) identificam três correntes que se utilizam da perspectiva neoinstitucionalista, sendo estas: o “neoinstitucionalismo da escolha racional”, “neoinstitucionalismo histórico” e o “neoinstitucionalismo sociológico”.

particular da burocracia estatal, e, por conseguinte, como as instituições influenciam as relações sociais e a política. As ações do Estado dependem também da forma como este foi constituído e dos interesses de seus funcionários, que buscam manter e reproduzir a capacidade e o poder da instituição da qual fazem parte. É, portanto, a constituição do Estado que “passa a explicar a natureza das políticas governamentais” (ROCHA, 2005, p.13).

As teorias neoinstitucionalistas rejeitam o determinismo presente em teorias como o marxismo e o funcionalismo. Embora reconheçam a existência das classes, a burguesia não necessariamente detém maior poder de influência na organização do Estado e em suas políticas. Isso dependerá das mediações existentes entre os partidos políticos, entre os sindicatos, das relações com a burocracia estatal, entre outros fatores analisados em cada caso. Esta diferença entre as teorias também pode ser explicada nas diferentes concepções da autonomia do Estado. Enquanto para vários autores, incluindo diversas correntes marxistas, a autonomia do Estado se dá apenas em momentos de exceção (como crises e sob o poder de regimes totalitários), para os primeiros escritos neoinstitucionalistas (em particular Skocpol, 1985) a autonomia do Estado é uma característica presente em todas as sociedades, decorrente do isolamento da burocracia estatal em relação aos interesses presentes na própria sociedade (MARQUES, 1997).

A partir de críticas realizadas a esta corrente, em especial acerca da concepção de autonomia do Estado e do distanciamento deste em relação aos interesses e demandas sociais, alterações são feitas em algumas correntes neoinstitucionalistas. Desde então, a abordagem tem ampliado seu enfoque, de forma a equilibrar a análise entre o Estado e a sociedade. Nesta perspectiva, o Estado passa a ser considerado como “parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia” e assim, deixa de ser visto, *a priori*, como “dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções” (ROCHA, 2005, p. 16).

Nesta revisão do neoinstitucionalismo<sup>12</sup>, quatro princípios são destacados sob os quais a análise passa a ser realizada, na perspectiva de reequilibrar o poder de ação entre o Estado e a sociedade. Primeiro, a efetividade da atuação do Estado não depende apenas do grau de isolamento de sua burocracia como os primeiros textos neoinstitucionalistas afirmavam, mas, principalmente, das diferentes formas pelas quais este se articula com a sociedade. O Estado deixa

---

<sup>12</sup> Rocha (2005) considera que esta mudança ocorreu no interior da própria corrente neoinstitucionalista, que foi denominada “*policy-centered analysis*” (SKOCPOL, 1995), e identifica como integrantes desta revisão os seguintes autores: Skocpol (1995), Immergut (1996), Migdal, Kohli e Shue (1994). A classificação realizada por Marques (1997) acerca deste processo se dá de forma diferenciada. Segundo ele, de fato há uma revisão no interior do neoinstitucionalismo desenvolvida por vários autores, dentre eles Skocpol e Immergut, mas os demais autores (Migdal, Kohli e Shue) compõem uma nova perspectiva analítica chamada *State-in-society*, a qual tem realizado uma leitura crítica dos neoinstitucionalistas, ao considerar que estes acabaram por enfatizar demais o papel do Estado nas análises, deixando de lado outros aspectos relevantes. Independentemente da classificação atribuída a estes autores – se são neoinstitucionalistas ou se compõem uma nova perspectiva analítica – optou-se por abordá-los, já que suas obras têm influenciado análises realizadas sobre a organização federativa do Estado brasileiro e suas implicações nas políticas sociais.

de ser visto como o ator principal da análise, mas passa a ser concebido em uma relação de mútua troca com a sociedade, já que é parte dela. Se por um lado, é por ela influenciado, por outro também a influencia (MARQUES, 1997; ROCHA, 2005).

O segundo aspecto diz respeito à necessidade de análise dos vários níveis e agências envolvidos direta ou indiretamente nas políticas governamentais e não apenas na análise da atuação do governo central. Desta forma, procura-se incluir questões de escala e “avançar na diferenciação interna ao Estado”. Segundo esta perspectiva os governos locais, de maneira geral, estão mais expostos e mais suscetíveis aos interesses e pressões sociais (MARQUES, 1997, p. 87).

A análise de cada caso, isto é, de cada Estado e sua constituição histórica é outro aspecto destacado por esta corrente. A atuação e importância dos sujeitos e do próprio Estado estão condicionadas a situações históricas concretas e, portanto, “não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação” (ROCHA, 2005, p. 15). O quarto aspecto destacado é que o poder não está apenas no Estado ou na sociedade. Tanto a sociedade como o Estado detêm poder, podendo, inclusive, compartilhar dos mesmos interesses (MARQUES, 1997; ROCHA, 2005).

Apesar desta alteração na concepção analítica da relação Estado – sociedade, mantém a concepção de que o Estado não necessariamente se constitui pelas relações de poder existentes na própria sociedade. Nesse sentido, Jessop (2000) evidencia que esta corrente analítica repousa em um equívoco fundamental: o estabelecimento de limites claros e evidentes entre o Estado e a sociedade. Esta distinção, ainda segundo o autor, implica que o sistema político e o sistema social podem ser mutuamente excludentes e, por isso, auto-determinados. Supostamente seria possível, assim, estudar cada um deles separadamente e, ao somar seus resultados se obteria uma explicação “completa” do todo. No entanto, se não há possibilidade de analisar o Estado ou a sociedade separadamente, as conclusões obtidas ao somar os resultados destas análises também apresentarão vieses analíticos, ao deixar de considerar fatores fundamentais para a compreensão do Estado capitalista e das políticas educacionais.

Além disso, duas outras críticas podem ser apontadas com relação a esta abordagem analítica. Primeiro tem-se que apesar dos avanços nos estudos realizados, segundo Rocha (2005), com a ênfase nos estudos empíricos, o neoinstitucionalismo não dá conta de desenvolver teorias mais amplas, tal como o fizeram alguns marxistas, ao apresentarem uma teoria geral do poder na sociedade. Marques (1997) também afirma que, apesar da relevância dos argumentos, o neoinstitucionalismo não se constitui como uma teoria, mas como um ferramental analítico significativo para os estudos acerca do Estado e de suas políticas. Ainda segundo Marques, o neoinstitucionalismo não se constitui como uma teoria devido ao fato de que para este tipo de

análise “quase tudo importa”, sem que se esclareçam “as origens do poder político e, por conseguinte, a hierarquia dos atores a priorizar” (p. 69, 81). Esta se configura uma segunda crítica à abordagem, na qual a hierarquia dos atores é dada após as análises, já que pode variar de Estado para Estado, de agência para agência, ou seja, não podendo ser definida *a priori*.

As críticas apresentadas a esta abordagem analítica de política evidenciam que as concepções de Estado e de sociedade presentes diferem da adotada neste trabalho, em que as lutas de classe são determinantes para a constituição do Estado e de suas políticas. No entanto, e apesar da relevância desta divergência, acredita-se ainda assim que as análises produzidas por autores a partir do referencial neoinstitucionalista<sup>13</sup> podem contribuir com a análise aqui realizada, por aprofundarem significativamente a discussão a respeito do federalismo brasileiro, sua constituição histórica e as dinâmicas atuais das relações intergovernamentais. Em especial, os aspectos considerados na análise após as críticas realizadas a esta corrente parecem fundamentais ao se estudar os conflitos educacionais no âmbito das relações intergovernamentais, quais sejam as relações de poder entre o Estado e a sociedade, não mais vistos de forma isolada; a importância dada à análise dos vários níveis e agências envolvidos direta ou indiretamente nas políticas governamentais; e a relevância da história na constituição de cada caso analisado.

### **1.2.2 A regulação educacional: o papel do Estado nas políticas educacionais nas últimas décadas**

A segunda perspectiva analítica adotada neste trabalho foi a regulação educacional. Esta opção se deu em virtude da forma pela qual a política educacional vem sendo analisada nas duas últimas décadas por autores que adotam tal abordagem. Como veremos adiante, estes autores têm proposto um referencial analítico relevante para compreender a reestruturação do Estado, bem como de demais atores e instituições na delimitação das políticas educacionais. O conceito de regulação, fundamental para estes pesquisadores, advém da “Teoria da Regulação Social”, elaborada por Jean-Daniel Reynaud. Para além desta teoria, o conceito de “regulação” já vinha sendo empregado pela Escola Francesa de Regulação, buscando compreender o funcionamento da economia e de suas crises. Buscando esclarecer os usos deste conceito, serão apresentadas suas origens no campo da economia, sua incorporação pela Teoria da Regulação Social e a interpretação que lhe tem sido dada na análise da política educacional.

---

<sup>13</sup> Destaca-se que os autores partem do referencial neoinstitucionalista principalmente por dois motivos. Primeiro pelo fato de que alguns deles não se identificam como neoinstitucionalistas, ainda que sua análise parta deste referencial. Considera-se também, e este se constitui o segundo motivo, que a “produção social do conhecimento nas ciências sociais” se dá sempre de forma multifacetada e multidirecional (HÖFLING, 2001, p. 40).

O termo “regulação” teve origem na década de 1970 em um grupo de economistas franceses, que construíram uma análise do processo de acumulação capitalista e de suas crises. Este grupo, denominado “Escola da Regulação”, teve seu marco fundador com a defesa e a publicação da tese de doutorado de Michel Aglietta, em 1974, sobre o processo de acumulação e regulação capitalista nos Estados Unidos entre os anos de 1870 e 1970. Além de Aglietta outros autores compuseram e foram representativos desta escola, sendo Robert Boyer e Alain Lipietz dois deles (BOCCHI, 2000).

O objetivo destes autores era o desenvolvimento de um referencial teórico de análise da economia capitalista, procurando compreender a crise econômica que se atravessava naquele momento, em meados da década de 1970. Esta crise representava o fim de um período de cerca de 30 anos gloriosos de crescimento econômico desdobrado após a II Guerra Mundial, tanto nos Estados Unidos como em muitos países da Europa Ocidental. O fim do crescimento econômico trouxe consigo, além dos problemas decorrentes das crises capitalistas – como o aumento do desemprego e a inflação – uma crise da própria política econômica. O reaparecimento do caráter cíclico do capital colocou em questão as orientações keynesianas para a economia (MENDONÇA, 1994; BOCCHI, 2000).

Assim, para compreender a crise capitalista que emergia neste período, os autores representantes desta escola, ao mesmo tempo em que buscavam no marxismo uma explicação do lugar da crise no processo de desenvolvimento histórico do capitalismo (já que no keynesianismo e no liberalismo, tal aspecto não era considerado); rompem com esta corrente, ao considerá-la reducionista na análise dos fenômenos das economias contemporâneas (MENDONÇA, 1994; BOCCHI, 2000).

Estes autores partem de uma análise histórica do capitalismo, considerando as especificidades das economias nacionais. No caso da regulação, suas principais características são: o sistema econômico se constitui como um conjunto de ajustamentos, não redutíveis à lógica da oferta e da procura; seu campo de ação, como já mencionado, é eminentemente nacional e, por isso, dependente da história de cada sociedade, ainda que sua existência esteja condicionada pela combinação das dinâmicas internas de cada nação com as dinâmicas externas, produtos do próprio movimento histórico. As transformações no modo de regulação exigem um mínimo de coerência, capaz de assegurar uma evolução relativamente estável do sistema, sem com isso colocar em causa as relações de produção da sociedade capitalista. Assim, as leis do sistema econômico, para os regulacionistas, são específicas de cada tipo de regulação, contrapondo-se ao conjunto de leis abstratas e imutáveis do equilíbrio geral, constituintes da teoria neoclássica (MENDONÇA, 1994).

Ainda que estas características sejam apresentadas como gerais da Teoria da Regulação, no decorrer dos anos, os estudiosos no âmbito da economia que a construíram foram se distanciando, gerando uma variedade de abordagens a partir desta, inclusive com diferenciações significativas no referencial teórico utilizado. Em virtude destas diferenças alguns autores têm sugerido que ao invés de se utilizar a denominação genérica de Escola da Regulação, seja mencionado um “enfoque regulacionista” (MENDONÇA, NAKATANI e CARCANHOLO, 1994).

Antes de sair do campo econômico para abordar o uso do conceito regulação na esfera social, cabe aqui relacionar algumas das críticas feitas à Escola de Regulação, visando compreender melhor este conceito e como ele é trazido para outras áreas do conhecimento.

Para Mendonça (1994), a abordagem regulacionista, embora tenha no marxismo referências fundamentais, utiliza outros elementos que acabam contrariando os princípios teóricos elaborados por Marx, além de que ao incorporar na análise variáveis de diversos níveis, tais como político, econômico, sociológico, psicológico e institucional, não apresenta “uma explicitação clara das relações existentes entre as ‘relações sociais’, as ‘formas institucionais’ ou as ‘estruturas’, nem do grau de importância de cada um destes elementos no processo de regulação” (p. 24).

Já para Bocchi (2000), o problema identificado com a referida abordagem diz respeito ao reduzido aprofundamento de determinados termos como o fordismo ou mesmo o abandono e distanciamento de determinadas concepções teóricas, como o valor do trabalho e a abordagem da crise a partir da redução do consumo, sem a devida elaboração teórica correspondente. Assim, segundo este autor, Aglietta e os regulacionistas a ele relacionados afastaram-se “da pretendida abordagem crítica do processo de acumulação capitalista e das suas crises, indo em direção à sua gestão, num grande salto para trás” (p. 43).

Conforme já mencionado, no campo da análise de políticas sociais, alguns autores (BARROSO, 2005; MAROY, 2011) que se utilizam do conceito de regulação, o fazem a partir da Teoria da Regulação Social elaborada por Reynaud. Esta teoria foi elaborada partindo dos estudos deste autor sobre as relações profissionais, durante a segunda metade do século XX, com a pretensão de ser uma teoria geral, sem se limitar ao campo da sociologia, ou seja, possibilitando a interface com outros campos do conhecimento, ao considerar que a sociologia não detém o monopólio de análise da ação social (TERSSAC, 2003).

A Teoria da Regulação Social parte das negociações coletivas e dos conflitos existentes nas relações de trabalho e, a partir daí, propõe uma teoria baseada nos processos de negociação, conflito e permanente construção e reconstrução das regras entre os sujeitos para analisar a vida social e as suas perspectivas de mudança.

Dizer que esta é uma teoria que tem como um de seus elementos fundamentais a mudança, significa compreender a sociedade como um meio em constante transformação, pautada nas ações e respostas a estas ações dos atores sociais, sendo este um processo ininterrupto composto por três dinâmicas fundamentais: a regra, a negociação e o conflito (TERSSAC, 2003).

A regra é o resultado das interações e das trocas entre os sujeitos e, portanto, só existe se for reconhecida por eles. Assim, ao se abordar as transformações na vida em sociedade, o que está em jogo são suas regras, ou seja, as mudanças ocorrem pela recriação das regras produzidas pela sociedade, no processo de interação entre os sujeitos. Neste processo de construção das regras necessariamente os sujeitos envolvidos precisam negociar para se chegar a elementos comuns. A negociação, então, é parte constitutiva das relações entre os indivíduos, pois, somente através dela, é possível elaborar, de forma coletiva, as regras e torná-las comuns. Da mesma forma, o conflito também faz parte deste processo na medida em que expressa o confronto de diferentes pontos de vista e interesses na construção de acordos e, conseqüentemente, na definição das regras. Desta forma, os compromissos assumidos não refletem a média das posições dos indivíduos envolvidos, “mas uma solução provisória imaginada pelos atores, ‘uma regulação, ou seja, regras gerais, aceitáveis de parte a parte e que constituem um conjunto razoavelmente coerente’.” (Reynaud, 1999 *apud* TERSSAC, 2003, p. 18).

A partir destes elementos centrais da Teoria da Regulação Social é possível destacar duas mudanças na perspectiva analítica em comparação com demais teorias sociológicas. A primeira se refere ao abandono da tese marxista da luta de classes, ao considerar a construção da mudança social não pelas relações de produção estabelecidas na sociedade, mas “pela produção endógena aos grupos sociais de regras comuns” (TERSSAC, 2003, p. 15). A segunda mudança relevante de perspectiva se deu em sua fundamentação na autonomia e na capacidade dos sujeitos sociais construir regras e se consentirem nestas, em contraposição ao conceito de sistema social produzido pelas teorias clássicas. Na Teoria da Regulação Social não haveria, então, a possibilidade de existência de sistemas sociais, pois esta possibilidade pressupõe dotá-los de propriedades que lhe seriam próprias, além de uma homogeneidade não prevista nesta teoria (HATCHUEL, 2003; TERSSAC, 2003). Assim, como sistematizou Hatchuel, a perspectiva adotada pela Teoria da Regulação Social pretende evitar “as armadilhas do profetismo ou do militantismo muito comuns nessas disciplinas [ciências sociais]” (2003, p. 134).

Apesar destas mudanças na perspectiva de análise dos fenômenos sociais, Reynaud (2003) ressalta que nas regulações as relações de poder estão sempre presentes de forma assimétrica, ainda que esta assimetria não seja decorrente da hierarquia de posições ocupadas na sociedade. Segundo ele, a análise das regulações que de fato ocorrem na sociedade pode revelar “a

complexidade dessas relações, sua fragilidade e sua capacidade de transformação, sua incessante mobilidade” (p. 111).

É essa capacidade de transformação e permanente (re)construção da organização social uma das características identificadas por Terssac (2003) que justifica o interesse e motivação na adoção e análise da Teoria da Regulação Social, tal como explicitado abaixo.

[...] interessar-se pelas regulações sociais não é se interessar pelas regulações de um sistema já construído, mas tomar como objeto a sua construção; não é explicitar as regulações de uma atividade sob o efeito de coações, mas tomar como objeto a própria atividade de regulação pela qual os indivíduos constroem suas coações, as aceitam ou as questionam; não é analisar os modos de regulação em função de mecanismos ou de estruturas singulares, mas sim explicitar a maneira e as razões pelas quais os indivíduos agem dessa forma ( p. 9)

No Brasil, o uso do conceito regulação começou a ser difundido no campo da economia, nas últimas duas décadas, a partir do processo de privatização de serviços até então oferecidos exclusivamente pelo Estado, como energia elétrica, telefonia, extração de recursos naturais, e com a conseqüente criação de agências de regulação para controlar a oferta e o atendimento da demanda por estes serviços. Além do debate em torno das funções exercidas por estas agências e a sua relação com o Estado, empresários e usuários, a regulação é vista, na economia, como “algo necessário às relações de mercado, no sentido de coibir os monopólios, de controlar preços e condições de oferta e atendimento aos usuários” (OLIVEIRA, 2005, p. 756).

### **O uso do conceito no “campo social”**

Diferentemente do campo econômico, no âmbito social brasileiro o termo regulação começa a aparecer no início desta década e ainda muito restrito aos meios acadêmicos (OLIVEIRA, 2005). Entretanto, ao final da década, já se pode constatar o crescimento em seu uso, tanto no meio acadêmico, com publicações e eventos da área destinados a esta temática<sup>14</sup>, como no âmbito político, ao se tratar em especial da educação profissional e ensino superior<sup>15</sup>.

Pode-se identificar o uso do conceito da regulação na análise da política educacional por vários autores. No entanto, poucos são aqueles que têm explicitado a interpretação dada ao mesmo. Com o intuito de evidenciar o significado atribuído ao termo utilizaremos aqui a discussão realizada por Barroso (2005, 2006, 2009, 2011), Carvalho (2009b) e Maroy (2006, 2011).

<sup>14</sup> Pode-se citar a revista Educação e Sociedade que além de destinar uma edição para o debate acerca da regulação nas políticas educacionais (2005, v. 26, n.92), tem publicado artigos de vários autores a este respeito. Com relação aos eventos promovidos, destaca-se o II Seminário de Educação Brasileira, cujo título foi “Os desafios contemporâneos para a educação brasileira e os processos de regulação” (2009), sendo que esta discussão permeou grande parte das mesas e apresentações de pesquisa.

<sup>15</sup> No documento oficial de divulgação do PDE, onde são apresentados seus princípios e eixos norteadores, o termo regulação é utilizado ao se abordar a Educação Profissional e o Ensino Superior. Em ambos os casos, a regulação é vista como uma função do Estado, em contraposição à expansão e ao crescimento desorganizados destes níveis e modalidades de ensino, de forma a oferecer condições de supervisão e acompanhamento do serviço oferecido, em particular, via avaliação das instituições e do rendimento dos estudantes (BRASIL, 2007).

Barroso (2005) afirma que a atual difusão deste conceito no âmbito educacional está associada, em geral, “ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas”. Como veremos mais adiante, a proposta de um Estado “regulador” estaria substituindo suas práticas tradicionais burocráticas, que atuavam pelo controle hierárquico e pela regulamentação das ações, por práticas pós-burocráticas de coordenação, utilizando-se do autocontrole e da avaliação externa.

A regulação pode ser definida, segundo Barroso, como um “processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema” (2005, p. 733). Este processo, complexo e imprevisível, não é linear e resulta de interações de diversas “regulações”, compreendendo, assim, tanto a produção das regras que orientam o funcionamento do sistema como o (re)ajustamento das ações dos demais atores em função destas regras (*Ibidem*).

Para analisar as políticas educacionais, três níveis de regulação podem ser destacados, desde que seus processos, dinâmicas e influências sejam considerados inter-relacionados e complementares. São estes: regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local (BARROSO, 2006).

A regulação transnacional é caracterizada pela relação entre os agentes políticos, funcionários e especialistas nacionais com o conjunto de normas, discursos, documentos, instrumentos que expressam decisões e orientações de agências supra-nacionais e organismos internacionais, influenciando – e legitimando – a adoção de determinadas medidas nos sistemas educacionais nacionais. Embora esta forma de regulação não seja recente, adquire maior relevância nas últimas décadas com a crescente importância das agências internacionais, bem como pela ênfase dada aos resultados educacionais pelas políticas econômicas.

Vários estudos comparados têm demonstrado a existência desta forma de regulação ao constatar a convergência nos modos de regulação dos sistemas educacionais nacionais, ou seja, “grande parte da influência externa se centra mais no processo de tomada de decisão política e controlo da sua execução, do que propriamente na imposição de modelos e soluções comuns para a organização e funcionamento dos sistemas educativos” (BARROSO, 2006, p. 48).

As formas e soluções específicas encontradas para a organização dos sistemas nacionais são determinadas de maneira geral pelos processos históricos, estrutura e relações de poder existentes em cada país. É neste sentido que se identifica a regulação nacional, forma institucionalizada pela qual o Estado exerce a coordenação, controle e influência sobre o sistema educativo, através de normas, obrigações e constrangimentos. A combinação da regulação transnacional com a regulação nacional produz como um dos principais efeitos o “hibridismo” das

políticas educacionais, decorrente da sobreposição de diferentes lógicas, discursos e práticas em sua definição e implementação. Ao se considerar este processo, dois aspectos tornam-se relevantes para a análise. O primeiro refere-se ao fato de que o resultado destes mecanismos nas políticas locais se dá muito mais pela inter-relação dos modos de regulação, do que como resultado de um suposto processo linear imposto de “fora para dentro”. Nestas inter-relações uma variedade de resultados é produzida, pondo em questão o uso de determinadas taxonomias, na descrição e classificação dos modos de regulação entre vários países. Termos como *centralização* e *descentralização*, *público* e *privado* passam a ter diferentes sentidos, a depender do contexto em que são utilizados.

O terceiro modo de regulação foi denominado como microrregulação local. Este se constitui como um “complexo jogo de estratégias, negociações e acções, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional” (BARROSO, 2006, p. 56). Este modo de regulação é exercido por uma ampla gama de atores, sejam estes grupos de interesse, organizados ou não, seja pela influência exercida individualmente no funcionamento dos serviços educacionais, por profissionais, usuários do sistema ou ainda prestadores de serviço.

Para Barroso, neste conjunto de regulações o Estado deve assumir a função essencial de metarregulação, ou seja, regulador das regulações, garantindo o equilíbrio entre os vários atores, interesses e forças em conflito, a orientação geral do próprio sistema e suas possíveis transformações.

Este modelo de análise permitiu evidenciar a complexidade dos processos de regulação, bem como se contrapôs à idéia bastante difundida de que existe um “macro-ator” responsável pelas decisões e controle do processo educacional, supostamente agindo de forma racional, unidirecional e hierárquica. Com isto pode-se evidenciar que

a regulação do sistema educativo resulta, antes, de um complexo sistema de coordenações (e co-coordenações) com diferentes níveis, finalidades, processos e actores, interagindo entre si, de modo muitas vezes imprevisível, segundo racionalidades, lógicas, interesses e estratégias distintas (BARROSO, 2006, p. 60).

Neste sentido, os autores desta perspectiva analítica têm utilizado do conceito de ação pública. Ao invés de entender a política como se partisse apenas da vontade da administração, esta é compreendida como resultante “de conflitos, de arranjos, de compromissos, onde intervém uma diversidade de atores (públicos ou privados)” (MAROY, 2011, p. 689).

Nesta lógica, é importante destacar que um dos aspectos que rapidamente tem obtido grande poder de interferência na coordenação da ação pública é o conhecimento, importante parte deste, gerado por instrumentos de avaliação internacionais dos sistemas educacionais. Um dos

exemplos citados e estudados por autores desta corrente analítica (BARROSO, 2009; CARVALHO, 2009b; COSTA e AFONSO, 2009) tem sido o PISA (*Programme for International Student Assessment*)<sup>16</sup>. Segundo Carvalho, o PISA tem delineado uma determinada forma de olhar e agir com relação à educação nacional, proporcionando à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), grande capacidade de influência em decisões políticas. Esta capacidade advém não apenas da produção e difusão de conhecimentos, mas de sua credibilidade no âmbito científico, da compreensão e possibilidade de manuseio por parte dos governos, além de ser “percebido como portador de uma visão inovadora e independente da realidade educacional, mas assente em consensos” (CARVALHO, 2009b, p.1026).

Com base nos pressupostos da regulação como constante processo de inter-relação e definição de regras entre os vários atores e agentes sociais, análises têm sido produzidas a respeito do papel do Estado e da política educacional nas últimas décadas. Resultados e considerações de algumas destas análises serão apresentadas a seguir.

Maroy (2006), considerando os vários níveis de regulação: transnacional, nacional, regional e local que afetam a política educacional, além da diversidade de atores e agências que atuam em cada um destes níveis, identificou aspectos convergentes e divergentes na emergência de novos modos de regulação, em cinco países europeus (Inglaterra, Bélgica, França, Hungria e Portugal). Esta forma de análise possibilitou a identificação, primeiro, da própria complexidade de regulações atualmente existentes na formulação e implementação das políticas educacionais. Esta complexidade de regulações tem gerado pressões externas de ordem econômica, social e política aos sistemas educacionais combinadas com os movimentos de mudanças internas próprias de cada um dos países, resultando em diferentes lógicas e orientações no desenvolvimento das políticas. Outro aspecto relevante derivado do primeiro, com relação a esta forma de análise, é a correlação estabelecida desde aspectos do nível macroeconômico, político e cultural com as ações desenvolvidas nas escolas e suas contribuições para o agravamento ou não das desigualdades educacionais.

Apesar das diferenças na forma de classificar as transformações ocorridas na forma de regulação da educação nas últimas décadas, Maroy (2011) identifica alguns pontos comuns que sustentam tais classificações. A regulação educacional não se encontra mais fundamentada na legitimidade da racionalidade e da lei, mas sim a partir da permanente busca pela melhoria de resultados, “tangíveis, mensuráveis e justificáveis” (p. 690). Tal como afirmado anteriormente, o modelo burocrático passa a conviver com formas pós-burocráticas, em que sua coordenação passa

---

<sup>16</sup> Em português, Programa Internacional de Avaliação de Alunos, é uma avaliação de desempenho escolar, coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Foi realizada a primeira vez em 2000 e desde então já teve a participação de cerca de 70 países (OCDE, 2011).

a ser promovida por diversos modos: “seja na difusão de normas de referência (difusão das ‘melhores práticas’, sessões de formação, de acompanhamento de projetos), seja na contratualização e na avaliação (de processos, de resultados, de práticas), seja ainda no ajustamento individual e na competição” (MAROY, 2011, p. 691).

Muitas das transformações ocorridas na educação em países ocidentais ao longo das duas últimas décadas do século XX foram decorrentes de medidas neoliberais; da revisão do papel do Estado no mercado, mas também nas políticas sociais, desencadeando a passagem da regulação burocrática, para a pós-burocrática. O início do século XXI, no entanto, segundo Barroso (2011) foi marcado com a perda de relevância das reformas escolares, tanto pela frustração com as expectativas não alcançadas e pela perda de “sua legitimidade discursiva”. Apesar disso, permanece o modo de regulação pós-burocrático, de forma ainda mais sutil. Enquanto por um lado mantêm-se as críticas em relação aos resultados das reformas, por outro, o processo desencadeado pela reforma parece ter se constituído sem volta. A mudança é vista como inevitável e permanente; é considerada como “o único meio para ‘modernizar a escola’, ‘aumentar a qualidade e a eficácia’, ‘lutar contra as forças adversas’, ‘vencer os desafios da competitividade’ e ‘gerenciar na incerteza e na turbulência’.” (BARROSO, 2011, p. 688).

Alguns objetos de crítica constatados a respeito da escola francesa de regulação econômica podem ser observados também na teoria da regulação social e em sua utilização no estudo da política educacional, em especial a compreensão de reversão das crises e a ausência da luta de classes na conformação da ação pública. Apesar disso, acredita-se ser possível conciliar estas duas perspectivas, aproveitando-se do cuidado e aprofundamento com a discussão da política educacional proporcionada pelos autores desta perspectiva analítica. Ressalta-se, nesse sentido, que as análises realizadas a partir dos conceitos da regulação e da ação pública aprofundam a compreensão acerca das transformações ocorridas no papel e forma de atuação do Estado, em geral, e da política educacional, em particular. A consideração da influência dos diversos sujeitos, instituições, instrumentos e mecanismos na ação pública, além da identificação desta influência a partir das condicionantes locais, como a história e as condições econômicas, políticas e culturais de determinado país, região ou escola, têm trazido importantes contribuições para a análise de políticas educacionais.

### **1.3 Considerações acerca da perspectiva analítica adotada**

A delimitação do problema da pesquisa se por um lado considerou a importância da organização federativa do país nos processos de formulação e implementação das políticas educacionais, por outro entendia que esta estrutura, por si só, não era suficiente para definir os

processos e resultados desta política. Este pressuposto inicial foi se confirmando no decorrer do levantamento e análise dos dados, na medida em que se verificou que somente as interpretações com base na estrutura do federalismo brasileiro não davam conta de explicar as dinâmicas e processos vivenciados nos municípios. A inserção do país no mercado internacional, a intensificação do processo de globalização econômica, bem como os processos de constituição – e solapamento – da cidadania e identidade do povo brasileiro, as disputas e alianças para a manutenção do poder no Estado, são exemplos de aspectos que foram incorporados à análise do objeto de estudo.

Todos estes aspectos são representações de diferentes facetas dos conflitos constituintes do Estado, originados nas relações de produção capitalistas. Considerando para esta análise a perspectiva analítica formulada por Poulantzas (2000) acerca do Estado e de como este constitui e é constituído pelos conflitos entre as classes sociais, a questão federativa será vista como mais um espaço de lutas e conflitos que determinam a conformação do Estado e de seus aparelhos, sendo a educação um deles.

Ainda que este espaço de lutas muitas das vezes possa ser controlado por frações da classe dominante, a estrutura federativa possibilita que conflitos divergentes sejam postos em confronto, em debate, em especial porque os níveis governamentais são permeados por diferentes conflitos de interesses, em distintos graus de intensidade. Tem-se, assim, que as relações entre os entes federados, neste caso a partir da implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação, pode se constituir como um *locus* privilegiado para identificar os conflitos presentes na política educacional e, ao mesmo tempo, para averiguar como a atual estrutura do Estado brasileiro tem influenciado no reconhecimento e legitimação de determinados interesses e demandas sociais, em detrimento de outros que, apesar de legítimos, não são nem ao menos reconhecidos (BALL, 1993; DALE, 1983).

O conceito de regulação educacional, também adotado neste trabalho, permite compreender melhor as dinâmicas intergovernamentais ao incorporar na análise as recentes transformações no papel do Estado e na delimitação da ação pública. A partir das duas últimas décadas do século passado, tendências têm sido identificadas nos modos de regulação da educação entre vários países europeus, da Austrália e América do Norte (além de outros hemisférios), com relevantes transformações nas relações entre os governos, escolas, famílias, agências transnacionais e o mercado (BARROSO, 2006; MAROY, 2006). Para além de identificar convergências entre a diversidade de países analisados, os autores desta perspectiva têm também destacado as divergências encontradas, procurando compreendê-las à luz da história e das instituições de cada local. As nuances na transformação do Estado têm também sido evidenciadas, evitando um olhar

homogêneo ou massificador dos processos analisados e possibilitando a constatação de diferenças no modo de regulação do final do século XX para o início do século XXI (BARROSO, 2011).

As reformas educacionais desencadeadas nos países da América Latina e a variedade de resultados obtidos representam bem esta dinâmica exposta por Barroso. Apesar da existência de propostas comuns apresentadas para a região, sua materialização se deu de maneira bastante diversa, decorrentes das especificidades históricas e conjuntura política e econômica de cada país. Desta forma Krawczyk e Vieira (2008), ao analisarem os processos de reforma em quatro países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile e México), constatam que não foi possível vislumbrar “a dinâmica estatal e a nova regulação educacional que se tornou hegemônica na região” (p. 131), na primeira década de implementação da reforma.

Ainda que não seja possível reconhecer um projeto hegemônico na região, mudanças têm sido constatadas nos modos de regulação, em especial no papel dos governos centrais entre os anos 1990 e os 2000. Brevemente, pode-se dizer que na última década do século XX, tendências na gestão dos sistemas educacionais foram observadas, de forma a promover sua eficiência e competitividade, em nome da modernidade e democratização dos serviços. Os resultados esperados de aumento da equidade e qualidade, no entanto, estiveram longe de serem alcançados. Apesar do aumento da escolarização da população, este não foi acompanhado pela melhoria nas condições educacionais para todos. A desigualdade no interior dos sistemas nacionais se manteve ou apresentou piora em vários dos países da região, além de se ter aumentado também a “fragmentação”<sup>17</sup> dos sistemas (TIRAMONTI, 2010).

Na primeira década do século XXI vários governos de centro-esquerda foram eleitos na região, expressando, de certa forma, o descontentamento com as políticas neoliberais que vinham sendo implementadas até então. No âmbito educacional algumas mudanças podem ser constatadas ao se comparar com as duas décadas anteriores, ainda que em situações bastante díspares entre cada um dos países, tal como mencionado acima. De maneira geral, pode-se destacar a incorporação de novos setores sociais no sistema educacional e a diversificação do atendimento para promovê-la, e a busca pela recuperação da liderança dos Estados nacionais nas legislações ou documentos norteadores da política educacional de vários países latino-americanos, de forma a conter ou, em alguns casos, reverter os danos originários da intensa descentralização ocorrida nas últimas décadas (TIRAMONTI, 2010; KRAWCZYK, 2009)

Considerando que o objeto de estudo deste trabalho encontra-se no bojo destas tendências presentes no início do século XXI, é de fundamental relevância apreender as análises que têm sido

---

<sup>17</sup> Entende-se aqui fragmentação na acepção utilizada por Tiramonti (2009), segundo a qual este termo refere-se à distância social existente entre grupos que demarca fronteiras de pertencimento, a partir de elementos culturais, os quais se diferem em termos de valores, expectativas e organização de modos de vida. No capítulo 6 utilizar-se-á novamente o termo fragmentação, mas na acepção mais geral, isto é, como o ato ou efeito de fragmentar, partir ou dividir em pedaços.

realizadas sobre este momento histórico e suas especificidades na relação do Estado com as várias outras agências e instituições que têm delimitado a ação pública. Da mesma maneira, considera-se que a dinâmica federativa também interfere significativamente na organização do Estado e em suas políticas e, por isso, deve também ser incluída nesta reflexão. Neste sentido, acredita-se que os estudos pautados no referencial analítico da regulação educacional e do neoinstitucionalismo podem contribuir com a análise política proposta acerca da implementação do PDE, na gestão local da política educacional.

## CAPÍTULO 2

### AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Para compreender as formas de organização da educação brasileira e os conflitos nela presentes é fundamental olhar para a sua história. Voltar às origens da oferta educacional e da garantia do direito à educação permite entender melhor importantes dinâmicas da organização social e educacional no país. De forma a elucidar o objeto de estudo deste trabalho, apresentaremos a história educacional brasileira tendo como eixo a relação entre os entes federados e a divisão de responsabilidades na oferta da educação. A apresentação estará organizada cronologicamente, dividida em três partes: a) do Período Colonial ao final da República Velha (antes de 1930), b) da Era Vargas ao final da Ditadura Militar (1930 - 1985), e c) da redemocratização ao final dos anos 1990. Ao final do capítulo apresentaremos algumas das principais políticas atuais para a educação básica, em particular durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010).

#### **2.1 Do período colonial à República Velha: o descaso com a educação popular e a ausência do governo central**

Nos primeiros quatro séculos de história do Brasil, desde o início da colonização portuguesa, uma das características predominantes da educação deste período foi o descaso com a educação popular, sobretudo pela ausência de atuação dos sucessivos governos centrais, independentemente do tipo de organização política instituída em um momento ou outro.

Nos três séculos em que o Brasil foi colônia portuguesa (1500 - 1822) a educação não se constituiu como um direito. Sua oferta neste período foi bastante precária, mantendo os altos índices de analfabetismo e a ausência de atuação do poder público. No que se refere à educação, pode-se dividir este período em três momentos: a) durante a atuação dos jesuítas de 1549 a 1759; b) após a expulsão dos jesuítas, durante a reforma pombalina; e c) após a chegada da corte portuguesa no Brasil, em 1808.

Apesar das diferenças entre os ciclos econômicos e entre as regiões do país durante o período colonial, pode-se dizer que, de maneira geral, a economia estava organizada com base na escravidão, principalmente de escravos trazidos da África, na monocultura e em grandes latifúndios. A educação não era vista como importante nem para os governantes, nem para os donos de terra. Aliás, muito pelo contrário. Por um lado, a organização do regime colonial, com a centralização administrativa em Portugal não permitiu o desenvolvimento de uma burocracia local, que necessitasse de pessoas que soubessem utilizar a linguagem escrita e o cálculo. Por outro lado,

temia-se que a escolarização da população pudesse ser um veículo para a entrada no Brasil de idéias iluministas que circulavam na Europa em meados do século XVIII. Temia-se que a entrada dessas idéias poderia provocar revoltas, tal como ocorria na Europa ou mesmo desejos pela emancipação seja dos escravos, seja do país, tal como ocorrera no Haiti. A não oferta educacional decorria, dentre outros aspectos, da intenção de manter a colônia culturalmente isolada do que ocorria em especial na Europa e no restante da América (PAIVA, 2003).

Uma das poucas exceções no campo da educação neste período foi a atuação dos jesuítas, que desde sua chegada no país, em 1549, se organizavam em missões de catequese. A educação era utilizada como “instrumento de cristianização e de sedimentação do domínio português” e os colégios jesuítas estavam voltados para a educação das elites (PAIVA, 2003, p. 63). Durante o período de atuação dos jesuítas, estes obtêm grande poder político e econômico junto à população da colônia, o que passa a ser visto como uma ameaça ao poder da administração portuguesa. A partir de 1759, são elaboradas medidas legais de forma a eliminar o poder da Companhia de Jesus do Brasil e de Portugal. No caso da educação na colônia, a expulsão dos jesuítas foi justificada como necessidade para emancipar o ensino público da influência dos jesuítas (VIEIRA e FARIAS, 2007). Interessante ressaltar que se a expulsão dos jesuítas representou um retrocesso da educação na Colônia, esta afetou mais a educação da elite do que a educação popular, pela própria forma que a educação estava organizada (PAIVA, 2003).

Se o ensino elementar neste período em que esteve sob a responsabilidade do estado português foi marcado pela precariedade, o ensino superior, por sua vez, não era sequer permitido. Até 1808, com a chegada da corte portuguesa no Brasil, os habitantes da colônia que quisessem e pudessem continuar seus estudos teriam que fazê-lo em Portugal (CARVALHO, 2009a).

A partir de 1808, a situação educacional apresenta sinais de transformação, em decorrências das mudanças nos interesses de Portugal em relação ao Brasil. A maior parte das mudanças se dá no ensino superior, com a criação de vários cursos superiores no Rio de Janeiro e na Bahia. Em relação ao ensino elementar praticamente não houve alteração, sendo que a elite o recebia privadamente em suas casas. Neste período a proposta de uma educação para a maioria dos brasileiros ainda não está em pauta nas discussões e negociações políticas (PAIVA, 2003; VIEIRA e FARIAS, 2007).

A independência do país, em 1822, ao manter a monarquia descendente da família portuguesa, pouco alterou a precária situação da oferta educacional no Brasil, além de consolidar a tendência de descentralização do ensino primário, apesar da tentativa de centralização do poder nas mãos do rei. Neste contexto, a manutenção da instituição monárquica representou a busca pela centralização do poder e a tentativa de não fragmentação do território e a manutenção da ordem

social<sup>18</sup>. A elite temia a fragmentação da colônia em pequenos e fracos países, tal como estava acontecendo nos territórios de colonização espanhola no restante da América Latina. Além disso, a elite também temia que a possível passagem para uma república ocasionasse revolta e agitação popular, sendo um risco para a manutenção da ordem social (CARVALHO, 2009a).

Se por um lado buscava-se maior centralização do poder nas mãos do rei, no caso da oferta da educação elementar a tendência já existente de descentralização foi mantida e consolidada no período Imperial. Embora a Constituição Imperial de 1824 tenha adotado um regime centralizado e a primeira lei geral de educação, esta de 1827, tenha seguido na mesma direção, seus resultados práticos pouco alteraram a situação vigente. Essa lei educacional estabeleceu a gratuidade no ensino primário a todos os cidadãos, abrangendo, no entanto, apenas as vilas e lugares mais populosos (CURY, 2006). Essas duas condições: ser cidadão e morar em uma vila ou lugar populoso acabou por excluir grande parte da população, além de que muitas famílias de elite continuavam a pagar preceptores para educar seus filhos em casa (PAIVA, 2003).

Se na independência do país não houve praticamente participação popular não se pode dizer o mesmo no declínio e posterior abdicação de D. Pedro I, em 1831. Em meio à crise econômica, agitações populares e de políticos liberais contrários à manutenção dos interesses políticos junto a Portugal, ao autoritarismo na elaboração da primeira constituição do país, aos altos gastos militares com guerras para defender o território nacional, D. Pedro abdica do trono e retorna a Portugal, deixando seu filho de apenas cinco anos para sucedê-lo. Durante nove anos, o país fica nas mãos de políticos que regem o país em nome do imperador até sua maioridade.

Esse período foi marcado por intensa agitação política, seja pelas divergências entre grupos políticos seja pelas rebeliões provinciais que eclodiram em locais distintos do país por razões diversas. Dentre os grupos políticos organizados naquele momento, duas facções se destacam, sendo que uma representava parte da aristocracia rural, que defendia a centralização do poder nas mãos do imperador; e outra que defendia mais poder e autonomia para as províncias, expressando o interesse dos setores urbanos (COSTA e MELLO, 1999).

Buscando conciliar os interesses destas facções existentes, aprova-se em 1834 um Ato Adicional à Constituição de 1824, até então em vigência (COSTA e MELLO, 1999). Este ato tem um caráter mais descentralizador do que a Constituição, já que o vácuo de poder existente entre o afastamento de D. Pedro I e o início do segundo reinado, acaba por gerar “um ambiente propício aos anseios de descentralização” (VIEIRA e FARIAS, 2007, p.51).

---

<sup>18</sup> A independência do Brasil foi realizada a partir de negociações políticas entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, o que acabou por manter praticamente inalterada a organização econômica e social da então colônia portuguesa. Este episódio demonstra uma característica que tem sido recorrente na história brasileira, isto é, a “conciliação pelo alto”. Praticamente sem participação popular, supostas mudanças políticas ocorrem sem o acompanhamento de rupturas significativas na estrutura produtiva ou na situação social da população (VIEIRA e FARIAS, 2007; CARVALHO, 2009a).

Este Ato Adicional embora tenha mantido a designação dos presidentes das províncias pelo poder central, criou assembléias legislativas em cada província com competência para legislar, por exemplo, “sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios para promovê-la”, além de estabelecer a divisão de recursos fiscais. No caso do ensino superior, este continuava sob a competência do poder central (PAIVA, 2003; CURY, 2006).

Apesar de algumas interpretações de que este Ato inaugura a descentralização do ensino no Brasil, na verdade ele apenas consolida uma tendência já existente desde a vinda da família real. Por um lado há o repasse da oferta da educação primária bem como do ensino normal às províncias, enquanto, por outro, consolida-se a isenção de responsabilidade do governo central em relação ao ensino primário, mantendo-se sua responsabilidade apenas pelo ensino superior (VIEIRA e FARIAS, 2007). Cabe evidenciar que na distribuição de recursos, “foram confiscados às províncias impostos de menor valor” (CURY, 2006, p. 118), ocasionando desde então a enorme desigualdade entre as redes de ensino e a precariedade do serviço oferecido, considerando a já desigual situação econômica das províncias, sendo que muitas delas não tinham recursos suficientes para cumprir com suas atribuições adequadamente. Segundo Paiva, este Ato Adicional eliminou “quaisquer pretensões de uniformização do ensino do primeiro grau em todo o país” (2003, p. 72).

No segundo Império fica ainda mais evidente a desigualdade entre as redes de ensino das províncias, destacando-se já favoravelmente províncias da região Centro-Sul. Pode-se dizer que tanto o deslocamento do eixo econômico, como o início da imigração para estas regiões contribuíram para a diferenciação no desenvolvimento da educação no país (PAIVA, 2003).

Apesar deste período presenciar maior preocupação com a educação, em especial ao se reconhecer a necessidade de formar a própria burocracia estatal, a educação popular ainda não era vista como preocupação nacional. A forma que foi tratada pelos homens públicos, bem como efetivada em cada província, demonstra as profundas diferenças econômicas e de interesses em cada uma das regiões. Na segunda metade do século XIX apenas 10% da população tinha acesso à escola, percentual que variava consideravelmente entre as províncias e mesmo no interior das mesmas (VIEIRA e FARIAS, 2007).

Ainda que sem efetivar profundas mudanças na organização e oferta educacional no país, alguns debates e posicionamentos adotados por políticos da época já evidenciavam a existência de idéias favoráveis à centralização do ensino. Se alguns projetos de reforma da época apontam a necessidade de “coordenação nacional dos serviços de educação” (PAIVA, 2003), a falta de infraestrutura institucional bem como a indiferença política das elites inviabilizaram sua operacionalização (VIEIRA e FARIAS, 2007).

De maneira geral, a situação vivenciada durante o Império permanece durante a República Velha (1889-1930), período no qual a descentralização político-administrativa se deu como forma de manter a concentração de renda da nova burguesia. Como o aparelho de Estado ainda estava a serviço dos interesses rurais, a educação continuava a não ser considerada importante para o desenvolvimento do país (RIBEIRO, 1979).

Em 1891 aprova-se a primeira Constituição Republicana do Brasil, a qual previu a organização federativa do país, a partir das fortes críticas à centralização do poder durante o Período Imperial (OLIVEIRA e SOUSA, 2010), em especial das oligarquias estaduais formadas por proprietários de terra. A partir desta Constituição, os presidentes dos estados, ou seja, das antigas províncias, passaram a ser eleitos pela população e não mais designados. Apesar desta ampliação nos direitos políticos da população, na realidade, a descentralização do poder não trouxe mudanças significativas na constituição dos direitos civis e sociais. Ao invés disso, acabou por fortalecer as elites locais do interior dos estados e as oligarquias estaduais, mantendo a maioria da população dependente de seus “favores”. As alianças realizadas entre estas elites locais e as oligarquias dos estados com grande poder econômico, em particular em São Paulo e Minas Gerais, garantiram-lhes o controle da política nacional até 1930 (CARVALHO, 2009a).

Antes de falar especificamente da questão educacional, é fundamental tratar da dinâmica política estabelecida entre diferentes governos, na qual não apenas conviviam, mas se entrelaçam os elementos “de modernas instituições – como o voto universal e a autonomia estadual, com as arcaicas estruturas da grande propriedade rural e seus interesses particularistas” (COSTA e MELLO, 1999, p. 256). Este fenômeno social e político característico do período da República Velha foi denominado por Leal (1975) como “coronelismo”.

O coronelismo assentava-se em duas bases: por um lado, na relação entre o chefe político local e seus trabalhadores e dependentes e, por outro, na relação do chefe político local e o governo do estado. Em troca do poder político local, o governador do estado disponibilizava ao “coronel” local, a indicação de cargos públicos, como delegado de polícia, juiz, coletor de impostos, professor. Com estes cargos o chefe político local “podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos” (CARVALHO, 2009a, p. 56). Isso só era possível pela relação de dependência que este estabelecia com os trabalhadores. Com a ausência ou precariedade de serviços sociais, era o chefe político local que disponibiliza médicos, remédios, acesso a hospitais, entre outros serviços a seus trabalhadores. Obtinha assim legitimidade em sua dominação e recebia apoio político. Conforme afirmado por Carvalho (2009a), “Nas fazendas imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele” (p. 56).

Tem-se então que esta dinâmica vinha do compromisso estabelecido entre os chefes locais, em sua maioria donos de terra, e o poder público estadual, fortalecido com a constituição da República. Uma troca de favores, um sistema de reciprocidade, se estabeleceu nesta relação tal como analisado por Leal (1975):

de um lado, os chefes municipais e os 'coronéis', que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. (p. 43)

Assim, nessa organização com base estadualista, as lealdades provinciais foram fortalecidas em detrimento de uma lealdade nacional (CARVALHO, 2009a). No que se refere à relação entre o governo estadual e os chefes políticos locais, não necessariamente ocorria de que o primeiro fosse apoiado pelos últimos. No entanto, a posição de oposição seria bastante desconfortável para o chefe político local, dificultando inclusive sua atuação política. Pode-se dizer então que uma das bases do coronelismo era a fragilidade financeira dos municípios, que acabavam por depender de repasses e favores prestados pelo governo do estado (LEAL, 1975).

Esta dinâmica, ao fortalecer o poder das oligarquias rurais acabou por protelar novamente a difusão da educação popular, já que o provimento de educação para esta classe não se constituía como um interesse das oligarquias, as quais detinham grande poder político.

A Constituição de 1891 intensificou a autonomia dos estados, retrocedendo na garantia do direito a educação, já que deixou a cargo dos estados a decisão de declarar a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário (CURY, 2006). Os estados foram responsabilizados por toda a oferta do ensino primário e a União por esta oferta apenas no Distrito Federal e pelo ensino médio e superior, nos grandes centros urbanos, arranjo este semelhante ao que já havia sido previsto no Ato Adicional de 1834 (PAIVA, 2003).

A descentralização promoveu a coexistência de uma variedade de ações educacionais, fora do conhecimento ou controle da União. Segundo Oliveira e Sousa (2010), a idéia de um governo central encarregado de reduzir as desigualdades educacionais nacionais só surge depois e, mesmo assim, ainda com limites significativos. Soma-se à enorme desigualdade econômica entre os estados, o aumento das desigualdades já existentes na oferta educacional. Enquanto os estados mais ricos – das regiões Sul e Sudeste – assumiram diretamente a oferta educacional, nos estados mais pobres – das regiões Norte e Nordeste – esta atribuição foi assumida, precariamente, pelos municípios (OLIVEIRA e SOUSA, 2010).

Algumas iniciativas ainda durante a República Velha foram debatidas para reformar a educação reconhecendo a importância da União na oferta da educação primária, porém nenhuma delas saiu do papel. O Congresso Nacional não aprovou dotação orçamentária para tal, como relatado por Paiva (2003) “a negativa do Congresso sugeria que – em quaisquer circunstâncias – a

ampliação da oferta de educação popular era vista como uma ameaça potencial ao equilíbrio eleitoral e também que as áreas decisivas na luta política, já em 1925, não incluíam a da educação como muito importante” (p. 112).

As reformas educacionais que ocorreram neste período, o foram no âmbito dos estados. Em 1920, em São Paulo; 1923, no Ceará; 1925, na Bahia; 1927 e 1928, em Minas Gerais; 1928 e 1929 em Pernambuco e em 1928 no Distrito Federal (município do Rio de Janeiro). Estas iniciativas estaduais demonstram por um lado a existência de debates acerca da educação, mas por outro lado, a ausência de iniciativas concretas da União, deixando a cargo dos estados qualquer mudança ou manutenção na política educacional regional (VIEIRA e FARIAS, 2007; PAIVA, 2003).

Cabe destacar que houve uma exceção nesta ausência de atuação da União. Em 1917, ainda durante a Primeira Guerra Mundial, as escolas “estrangeiras” no sul do país foram obrigadas a serem fechadas, de forma a ressaltar o nacionalismo e, por consequência, combater o “estrangeirismo”. Nos anos seguintes, foram destinados recursos federais aos estados da região sul para efetivar a “nacionalização do ensino”. Esta atuação, bem distante de uma função redistributiva, acabou por contribuir com o aumento da desigualdade já existente entre os estados (PAIVA, 2003).

O período da Primeira República no Brasil encerrou-se em 1930 quando Getúlio Vargas assume o poder, rompendo com a política estabelecida nas últimas décadas de revezamento do poder entre os estados de São Paulo e Minas Gerais. A partir de 1920, fatores internos e externos começaram a abalar o acordo oligárquico, em especial os impactos econômicos e políticos decorrentes da Primeira Guerra Mundial e da crise da bolsa de Nova Iorque em 1929; a preocupação com a segurança nacional, a forte queda no preço do café, bem como a influência cultural e intelectual de estrangeiros em diversas áreas e reformas em desenvolvimento no país, como na educação, saúde e produção artística. Apesar das diferenças entre as propostas apresentadas pelos defensores de reformas no país, em comum todos criticavam o federalismo oligárquico. Para os reformistas, “era o federalismo que alimentava as oligarquias, que lhes abria amplo campo de ação e lhes fornecia os instrumentos de poder” e, por isso, defendiam o fortalecimento do poder central como condição necessária para realização das mudanças por eles pretendidas (CARVALHO, 2009a).

## **2.2 A Era Vargas, a democracia populista e a ditadura militar: entre a centralização e a descentralização da educação no país**

A partir das décadas de 1920 e 1930, o Brasil começa a vivenciar mudanças significativas em sua organização econômica e populacional, com a intensificação dos processos de industrialização e de urbanização. Há um fortalecimento da mobilização popular e uma

efervescência nos debates no meio educacional, sendo as várias propostas de reforma, uma de suas manifestações. No período entre 1930 e 1960, consolidam-se alguns direitos sociais, ainda que com grande oscilação em sua garantia e efetivação, além de que sua consolidação ocorreu em vários momentos em detrimento dos direitos civis e políticos. Nestas três décadas o Brasil vivenciou períodos bastante distintos entre si, tanto em sua organização política e liberdade dos cidadãos, em geral, como na oferta e garantia da educação, em particular. Este período foi sistematizado em três momentos: a Era Vargas (1930 - 1945), a democracia populista (1946 - 1964) e a Ditadura Militar (1964 - 1985).

A efetivação da educação como um direito variou conforme a organização política durante o governo de Vargas. Em um primeiro momento, entre 1930 e 1937, identificam-se importantes avanços na garantia do direito à educação. Com a Constituição de 1934 aprovou-se a “gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação” (CURY, 2006, p. 120). Neste período foi também criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, dando maior destaque à educação do que no período anterior, quando esta estava sob a responsabilidade do Ministério da Justiça (MEC, 2011).

É interessante notar que a proposta de fortalecimento do governo federal também se constituiu como uma das bandeiras de dois importantes movimentos políticos deste momento: Aliança Nacional Libertadora (ANL) e Ação Integralista Brasileira (AIB). A ANL de orientação comunista, dirigida por Luís Carlos Prestes e a AIB, de orientação fascista, dirigida por Plínio Salgado, apesar de suas inúmeras diferenças ideológicas, ambas “combatiam o localismo, pregavam o fortalecimento do governo central, defendiam um Estado intervencionista, desprezavam o liberalismo, propunham reformas econômicas e sociais”; buscavam, assim, a construção de um projeto de nação (CARVALHO, 2009a, 102, 103).

Apesar da existência de alguns debates no período anterior, a percepção da educação como um problema nacional aparece apenas a partir da década de 1930. A elaboração do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, por educadores e intelectuais brasileiros, é um dos exemplos mais significativos deste momento. Divulgado em 1932, o Manifesto continha um diagnóstico e um indicador de rumos e indicava a necessidade da formulação de uma política educacional para todo o país, com um plano para sua execução, que tivesse continuidade ao longo dos anos e governos (AZANHA, 1995; BRASIL, Lei 10.172/2001).

Em 1937 a situação política muda consideravelmente no país e, com isso, a garantia de muitos direitos sociais previstos na última Constituição. Neste ano, foi realizado um golpe de Estado de forma a viabilizar a continuidade de Getúlio Vargas no poder, criando uma situação de estado de

guerra e fornecendo-lhe poderes excepcionais. A partir de então, uma série de medidas autoritárias foram tomadas, tais como o fechamento do Congresso Nacional, a supressão dos partidos políticos existentes e a outorga de uma Carta Constitucional, em substituição à Constituição de 1934. Neste período, embora o poder tenha sido extremamente centralizado, acordos foram realizados de forma a não prejudicar a maior parte dos setores dominantes, aliando na política econômica e social, os interesses das oligarquias rurais e da burguesia industrial (COSTA e MELLO, 1999).

No caso da educação, a carta de 1937 restringiu o ensino primário obrigatório, limitou os deveres do Estado em matéria de custeio do ensino<sup>19</sup> (DUARTE e TEIXEIRA, 1999) e ampliou a competência da União para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (BRASIL, 1937, art. 15, IX). De 1937 até o final da Era Vargas, várias políticas foram empreendidas no sentido de nacionalização do ensino, como o fechamento das escolas criadas pelas comunidades de imigrantes, e a formulação de leis nacionais. Segundo Oliveira e Sousa (2010) a concepção predominante na educação neste momento foi a do estabelecimento de

normas nacionais e responsabilização dos entes federados subnacionais pela sua implantação, admitindo-se ações “supletivas” e colaboração técnica por parte da União e autonomia destes nas matérias de competência concorrente ou sobre as quais a União delegava lhes o poder de legislar. (p. 17)

No que se refere à dinâmica estabelecida entre os governos central e regional, Cury (2006) afirma que esta foi criando uma cultura em que “as diretrizes e bases da educação são da alçada da União, competindo aos Estados e, subsidiariamente, aos municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito primário. Concorrentemente, os Estados poderiam investir no ensino secundário e superior” (p. 120). Ainda que houvesse a previsão de ações supletivas e colaboração técnica, a desigualdade se manteve acentuada neste período, já que não se alterou “a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária” (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p. 17).

Inicia-se neste período uma vinculação que ocorrerá novamente no período de Ditadura Militar, na segunda metade deste século, de centralização política e concentração de poderes no poder Executivo federal com a ampliação de políticas sociais. Essa associação tem marcado estas políticas sociais “por concepções autoritárias materializadas na predominância das agências do Executivo federal, dos procedimentos fechados de tomada de decisões e da gestão feita por burocracias centrais” (ALMEIDA, 2005, p. 30).

---

<sup>19</sup> O artigo 129 da Carta Constitucional de 1937 priorizou o ensino particular acima da oferta do ensino público, como se pode verificar a seguir: “À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais”. Já, o artigo 130 exigiu a contribuição de recursos para a caixa escolar àqueles que “não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos”.

Com a aproximação do fim da Segunda Guerra Mundial, a vitória dos governos democráticos contra os governos nazi-fascistas, e com o crescimento das pressões internas contra a ditadura de Vargas, sua situação no poder se tornou mais difícil e, em outubro de 1945, foi deposto. Durante as duas décadas transcorridas entre a deposição de Vargas e o golpe militar de 1964, o Brasil foi governado por oito presidentes, em um período com grande oscilação política e econômica, ou seja, entre maior e menor grau de abertura política. Neste período, anseios estatizantes e nacionalistas conviveram com projetos de industrialização apoiados pela abertura ao capital estrangeiro (VIEIRA e FARIAS, 2007).

No campo educacional houve um retorno para o debate e efetivação da descentralização do ensino. Logo no início deste período foi elaborada e aprovada a Constituição Federal de 1946, a qual retomou o espírito da Constituição de 1934, reafirmando o princípio da descentralização do ensino (DUARTE e TEIXEIRA, 1999). Os estados foram reconhecidos como “entes federados capazes de organizar sistemas autônomos de ensino” (DUARTE, 2003), e foi atribuída à União a função supletiva nos limites das deficiências locais. Esta Constituição fixou a vinculação de recursos para a educação, estabelecendo que a União deveria aplicar nunca menos de 10%, e Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (VIEIRA e FARIAS, 2007).

Foi nesta Constituição que o movimento municipalista conseguiu assegurar, pela primeira vez, dispositivos que previram a “repartição de rendas e de competências para os municípios”. A defesa da maior autonomia local começou a ter maior expressão nas décadas anteriores, em contraposição ao forte intervencionismo estatal, tendência expressa no período precedente. Mas foi apenas a partir deste período de abertura política que o movimento delineou melhor suas demandas, bem como ampliou a concepção da idéia de autonomia municipal (ARAUJO, 2010).

Segundo Araujo (2010) a defesa da municipalização no Brasil não estava vinculada à adesão de correntes específicas de pensamento político da época. Conforme a autora, “Não foram liberais, positivistas, separatistas nem autoritários, simplesmente municipalistas. Dessa forma, a federação tridimensional que começou a configurar-se a partir dessa campanha não foi obra política de nenhuma tradição de pensamento político isoladamente” (p. 394).

A discussão sobre a centralização versus descentralização do ensino e como deveria se efetivar a função supletiva da União permeou os primeiros anos de debate sobre Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que se sucederam após a aprovação da Constituição de 1946. Foram 13 anos de debates antes da aprovação da primeira LDB no Brasil, os quais refletiram os interesses e conflitos presentes naquele momento em torno da educação.

Com relação à organização da educação nacional, o grupo de adeptos a um regime mais centralizado entendia que as escolas criadas e mantidas pelos poderes locais deveriam estar “subordinadas aos padrões estabelecidos pela União, que desta forma estabelecia a perfeita uniformidade do ensino brasileiro, integrado num sistema nacional” (DUARTE e TEIXEIRA, 1999, p. 16). Já para os defensores da descentralização do ensino, o papel da União deveria se restringir à fixação de somente normas genéricas sobre os objetivos da educação no país, os quais, de maneira geral já estavam previstos no texto constitucional.

Outro aspecto discutido foram os instrumentos para efetivação da ação supletiva da União, em particular nos aspectos diretamente relacionados ao embate acima mencionado. De maneira geral, neste caso, os embates se deram em torno dos graus de intervenção, controle, ou autonomia aos sistemas estaduais, dependendo da forma que fossem estabelecidos os critérios e diretrizes da atuação da União (*Ibidem*).

No final da década de 1950, em decorrência da apresentação de dois projetos substitutivos do deputado Carlos Lacerda, o debate foi alterado, passando a predominar o conflito entre público-privado, particularmente as lutas para destinação de recursos públicos para escolas privadas. Este tema já se encontrava presente desde a década de 1920, nos embates entre católicos e liberais. Ao final, o texto da LDB 4021, aprovado em 1961, privilegiou os defensores da liberdade do ensino, possibilitando o uso de subvenções estatais para o ensino privado, além de ter retrocedido em relação ao princípio da gratuidade do ensino oficial, no caso de escolas de ensino médio e superior, permitindo, em alguns casos, a cobrança de anuidade (DUARTE e TEIXEIRA, 1999; VIEIRA e FARIAS, 2007).

Em 1964, com o golpe de Estado realizado pelos militares – com importante apoio civil de setores da elite brasileira – o país passa por 21 anos de ditadura, caracterizado pela concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal (ALMEIDA, 2005). Neste período, houve um grande retrocesso na consolidação dos direitos civis e políticos. O “presidente” e os “governadores” passaram a ser eleitos indiretamente, mandatos de deputados foram cassados e funcionários públicos, demitidos. A censura foi instalada, bem como criados órgãos de polícia política e polícia secreta.

No que se refere à educação, duas grandes reformas foram instituídas, uma voltada para a educação básica, ou seja, para o ensino de 1º e 2º graus, e a outra voltada para o ensino superior. Também foram realizadas ações destinadas ao ensino supletivo e à assistência do estudante, com a criação de programas de alimentação escolar e aquisição de material didático. Apesar de alguns avanços, pode-se dizer que estas ações, em particular, e a atuação do governo federal, de maneira geral, representaram “uma clara inflexão na política [educacional] existente” (VIEIRA e FARIAS,

2007, p. 122). Importante destacar a forte centralização ideológica ocorrida no período, no qual a educação esteve subordinada à lógica econômica de modernização social, respaldada em um conjunto de idéias e representações acerca dos supostos méritos de uma educação tecnicista (FERREIRA e BITTAR, 2008).

A Constituição de 1967 ampliou a educação obrigatória e gratuita dos sete aos quatorze anos de idade, porém o fez em detrimento do ensino público, possibilitando a concessão de bolsas de estudos em instituições particulares (art. 168, incisos II e III), além de ter retirado “a vinculação de um percentual dos impostos para a educação” (CURY, 2006, p. 120).

O planejamento centralizado se constituiu como uma das características deste período, não apenas para a área da educação, mas como forma de atuação do governo federal. O planejamento foi um dos instrumentos utilizados pelo governo para articular suas políticas junto aos estados e ao Distrito Federal. Buscou-se conferir ao planejamento uma feição científica, técnica, de forma a imprimir uma “uniformidade à política educacional em curso no País” (VIEIRA e FARIAS, 2007, p. 142). Esta racionalidade técnica impressa nos processos de planejamento, além de justificar a centralização das decisões, também acabava por mascarar a “subordinação das políticas sociais aos interesses econômicos” presentes naquele momento (AZEVEDO, 2002, p. 57).

Apesar do aumento no número de alunos matriculados em instituições educacionais no país, no caso do ensino de 1º e 2º graus, este se deu abaixo do crescimento populacional, com redução nos recursos disponibilizados. Já no caso do ensino superior, seu crescimento se deu particularmente em instituições privadas (VIEIRA e FARIAS, 2007).

### **2.3 Da redemocratização aos anos 1990: a intensificação da municipalização e o poder de indução e controle do governo federal**

Desde o final da década de 1970 começam a ganhar força os movimentos sociais e políticos lutando pelo retorno à democracia e pelo direito a uma cidadania plena. A descentralização é uma das bandeiras de luta, na perspectiva de ampliação da democracia e como possibilidade para aumentar a eficiência e eficácia das políticas governamentais, já que se supunha que “o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção” (ALMEIDA, 2005, p.29).

Após as duas décadas de forte centralização da política educacional, o primeiro governo civil (1985-1990) ficou responsável pela elaboração de uma nova Constituição Federal (CF), promulgada em 1988. Esta Constituição é a mais liberal e democrática que o país já teve e por isso foi conhecida

pelo título de “Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2009a). Nesta, a descentralização volta ao debate como tema central, não apenas pelos movimentos sociais, mas defendida também pelas burguesias estaduais (ABRUCIO, 1998).

O período da redemocratização do país presenciou um forte crescimento do poder dos governos estaduais no cenário político nacional. A primeira eleição direta para este cargo, em 1982, ainda no período da ditadura, marca a retomada do poder dos governadores, sendo que o restante da conjuntura política e econômica os fortalecem ainda mais. Deste momento até o final da primeira metade dos anos 1990, o Poder Executivo estadual deteve um “forte domínio do processo de governo”, controlando inclusive os órgãos que deveriam fiscalizá-lo (ABRUCIO, 1998, p. 109). O poder executivo esteve concentrado nas mãos do próprio governador, exercendo este poder sem contrapesos, de forma anti-republicana e “por diversas vezes avesso à submissão a uma autoridade maior” (*Ibidem*, p. 20). Pouco contribuíram com a formação de uma concepção de nação, mas, pelo contrário, competiam entre si para fortalecer o poder regional e se auto-defender. Esta situação foi propiciada pelo enfraquecimento do governo federal, que perdeu legitimidade e recursos em virtude das crises econômicas e políticas passadas no período. A própria Constituição Federal, na forma que definiu as competências e atribuições dos entes federados, bem como distribuiu os recursos financeiros arrecadados, acabou por fortalecer ainda mais este nível de governo<sup>20</sup>.

Além do fortalecimento dos governos estaduais, os municípios também saem fortalecidos com a promulgação desta Constituição. Pela primeira vez na história do país, os municípios são reconhecidos como entes federados, obtendo maior autonomia política, administrativa e financeira, com a descentralização de recursos e competências. Com a incorporação dos municípios como membros do Pacto Federativo o Brasil se torna uma das poucas nações com uma organização de três entes federados: a União, os estados e os municípios, ampliando ainda mais a complexidade das relações intergovernamentais.

A campanha pela inserção dos municípios como entes federados durante a redemocratização teve um viés ideológico e idealista e, segundo Araújo (2010), não considerou “os impactos políticos nem os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório” (p. 395).

No que se refere especificamente à educação, a CF/1988 avançou em alguns aspectos de sua organização e gestão. Atribuiu à União a competência exclusiva de legislar sobre as diretrizes e

---

<sup>20</sup> Como vimos anteriormente, esta não foi a primeira vez que os governadores ocupam posição privilegiada na organização política brasileira. Desde a Proclamação da República, estes têm exercido um papel central junto a sujeitos e instituições políticas fundamentais no país. Tanto é que nos períodos mais autoritários e de maior centralização do poder – Estado Novo e Ditadura Militar – buscou-se reduzir o poder dos governadores, seja pela nomeação de interventores ou na utilização da eleição indireta (ABRUCIO, 1998).

bases da educação nacional (art. 22), aumentou os recursos orçamentários vinculados obrigatoriamente para a área (art. 212) e definiu algumas atribuições dos entes federados na oferta da educação básica, atribuindo à União a prestação de “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (art. 211). Os estados não foram contemplados na definição das competências entre os entes federados, o que significou, por um lado, que não houve consenso em torno de suas atribuições durante a elaboração da CF e, por outro, a indefinição em seu papel após a promulgação da Constituição na garantia do direito à educação<sup>21</sup>.

A Constituição estabeleceu que a organização da educação básica deve ocorrer em regime de colaboração entre a União, os estados e municípios. Porém, ao não definir o significado e implicações deste regime na política educacional, além de possibilitar – como o foi feito posteriormente, quando da aprovação da LDB de 1996 – que cada Estado, Distrito Federal e município organizem seus próprios sistemas de ensino, acabou por ampliar ainda mais as dificuldades já existentes para a constituição do equilíbrio federativo e estabelecimento de medidas de igualdade no oferecimento dos serviços públicos, em virtude da extrema desigualdade de demandas e capacidade orçamentária dos estados e municípios brasileiros (ARAÚJO, 2003). Desta forma, o que se esperaria que fosse um avançado e conceituado regime de colaboração entre as esferas governamentais, como previsto na Constituição, “em seu *modus operandi*, vem se revelando muito mais um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas” (CURY, 2002, p. 198).

Segundo Arretche (2004), a Constituição de 1988, no que diz respeito às políticas sociais, praticamente não alterou a estrutura institucional de gestão já existente durante o regime militar. Mesmo no caso de mudanças previstas na CF, a distribuição federativa das atribuições e competências entre os entes governamentais ocorrida nos anos 1990 foi decorrente, em maior grau, da estrutura historicamente constituída das políticas sociais, do que das disposições previstas no texto da Constituição, ou seja, “a capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados” (p. 22).

A organização da educação básica no Brasil, em especial nas relações intergovernamentais, vai sofrer maiores transformações apenas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Até a primeira metade dos anos 1990, segundo Almeida (1996), foram poucas as modificações realizadas no âmbito federal no que se refere à organização de suas políticas em relação aos demais entes federados. Esta autora identificou apenas o início da descentralização do programa de merenda escolar (em 1994), afirmando que não houve nenhum outro esforço voltado à

---

<sup>21</sup> Em 1996, 2006 e 2009 este artigo sofreu alterações que serão discutidas mais adiante. O texto aqui parte do conteúdo original do artigo, quando da promulgação da CF em 1988.

descentralização. Já no caso das redes escolares, várias políticas foram identificadas voltadas à descentralização de serviços, mas sem que chegassem a “configurar um movimento de descentralização amplo, uniforme e consistente” (ALMEIDA, 1996, p. 29).

Após a promulgação da CF, o primeiro governo eleito, de Fernando Collor de Mello (1990 - 1992), sucedido por Itamar Franco (1992 - 1994) inicia-se bastante fragilizado em seu poder político e econômico, em especial em virtude do fortalecimento do poder dos governadores de estado, da instabilidade econômica com altas taxas de inflação e perda do poder de consumo dos trabalhadores. O governo de Fernando Collor de Mello (1990 - 1992) consolida a inserção do país na lógica da competitividade internacional, promovendo políticas voltadas à redução de gastos públicos e privatização do patrimônio estatal, com base em discurso modernizador (VIEIRA e FARIAS, 2007).

Apesar da proposta de ajuste fiscal e inserção do país no competitivo mercado mundial, segundo Frigotto e Ciavatta (2003) o governo Collor foi incapaz de “afirmar um projeto de ajuste da sociedade brasileira à nova (des)ordem mundial sob o signo da mundialização do capital e dos setores internos a ela associados” (p. 105). Ainda segundo estes autores, foi na figura de Fernando Henrique Cardoso que se construiu a liderança capaz de efetivar o projeto hegemônico da burguesia brasileira, “ao mesmo tempo associado e subordinado à nova (des)ordem da mundialização do capital” (*Ibidem*).

Foi no governo FHC (1995 - 2002) que o país presenciou as maiores transformações nas relações intergovernamentais, desde a redemocratização. Logo no início do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso são implementadas as principais políticas no campo educacional, evidenciando uma determinada concepção de Estado, de atribuições da União e de relações desta com os demais entes federados. É criado e regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996) é promulgada, amplia-se o uso das avaliações em larga escala e o desenvolvimento de programas federais que dialogam diretamente com as escolas de ensino fundamental.

Com estes mecanismos, o governo federal estabelece uma nova relação entre os entes federados, dando uma possível interpretação ao regime de colaboração previsto na Constituição e embasado na LDB, recém-aprovada. Em virtude do grau de dependência<sup>22</sup> de muitos municípios e de alguns estados às transferências federais; a União, com o FUNDEF, induziu aos municípios, a focalização dos recursos para o ensino fundamental e sua ampliação, sem a devida contrapartida financeira. Isto, pois se considerava que havia recursos suficientes para a educação, porém estes

---

<sup>22</sup> Cerca de 70% dos municípios brasileiros não possuem autonomia financeira, dependendo exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para suas despesas regulares (ARELARO, 2005).

eram mal gastos (DUARTE, 2005; GUIMARÃES, 2004). A centralização da decisão e sua operacionalização descentralizada foram potencializadas com a criação, ampliação e fortalecimento das avaliações em larga escala; e com a divulgação e incentivo ao uso dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Outro aspecto que fortaleceu este mecanismo foi o estabelecimento da relação direta entre o governo central e a unidade escolar, por meio da transferência de recursos daquele para esta (NEVES, 1999).

Assim, enquanto a União ficou responsável pela definição da política educacional, estabelecendo diretrizes gerais e avaliando o resultado obtido pelos demais sistemas, os Estados e os Municípios ficaram responsáveis pela gestão e oferecimento da educação básica. Tal como analisado por Krawczyk e Vieira, várias pesquisas demonstram que esta nova divisão de responsabilidades no provimento da educação básica evidencia uma recentralização do poder pelo governo federal “expressando a supremacia que esta instância assumiu sobre as outras instâncias governamentais” (2008, p. 55).

Neste sentido, a alteração do artigo 211 da CF, em decorrência da Emenda Constitucional 14 de 1996, é ilustrativa<sup>23</sup>. Algumas das lacunas anteriormente mencionadas, existentes no texto original da Constituição foram preenchidas. Definiu-se os níveis de atuação dos estados na oferta da educação básica, atribuindo-lhes prioritariamente o ensino fundamental e médio (§ 3º). Determinou-se que estados e municípios deveriam estabelecer “formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (§ 4º). Por fim, acrescentou-se a função redistributiva e supletiva para a União, como forma de “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (§ 1º). Esta definição mais específica das atuações dos entes federados e a inserção dos estados na distribuição de responsabilidades, se por um lado demonstra a busca deste governo em responsabilizar os estados e municípios na oferta educacional, por outro aponta também para um processo de fortalecimento do governo central, iniciado neste período.

Não apenas na educação, mas também em outras áreas, a relação do governo federal junto aos estados altera-se consideravelmente. O fortalecimento do governo central ocorre em detrimento do poder político e econômico que tinham os estados até então. As políticas econômicas implementadas pelo governo FHC geraram perdas significativas da capacidade fiscal dos estados. Com a introdução de mecanismos de desvinculação das receitas da União, a partir de 1994, e com a criação de contribuições federais que deixaram de compor os fundos de diversas áreas, inclusive da educação, a União aumentou sua capacidade financeira e, por outro, limitou a dos estados e municípios. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acabou por restringir os gastos com

---

<sup>23</sup> Este artigo foi modificado mais duas vezes até o presente momento, em 2006 e 2009, sendo que estas alterações serão comentadas adiante.

peçoal, atingindo diretamente o setor educacional sendo um dos principais fatores na “redefinição do padrão de relacionamento entre os entes federados” (CRUZ, 2009, p. 356). Segundo Almeida (2005), esta lei de caráter centralizador buscou “coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo” e significou “limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas” (p. 35)

Os dois mandatos do governo FHC finalizam-se em meio às críticas recebidas sobre sua forma de gestão do Estado. Com relação à educação, as principais críticas se voltaram à redução da contribuição da União ao ensino fundamental, ao abandono da educação infantil e do ensino médio, em especial a desestruturação da rede federal de escolas técnicas e profissionalizantes, e a sua desobrigação com as universidades federais (PINTO, 2009).

#### **2.4 O Governo Lula: revisão da atuação federal junto aos demais entes governamentais**

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência num contexto de crítica ao modelo de gestão e aos resultados das políticas sociais implantadas anteriormente. No que se refere à educação, alguns programas da gestão anterior foram mantidos, alguns foram reestruturados e/ou modificados e outros foram criados, sendo que as principais mudanças foram delineadas em seu segundo mandato (2007-2010).

O primeiro mandato (2003-2006), no que se refere à educação básica, foi caracterizado pela permanência da maioria das políticas já implementadas desde o governo FHC. De maneira geral, pode-se dizer que não houve políticas regulares voltadas a contrapor a tendência de reforma iniciada anteriormente. A exceção deste período se dá com a criação do FUNDEB, mas já no final do último ano do primeiro mandato (OLIVEIRA, 2009).

Este primeiro mandato foi marcado, não apenas para a educação, mas para as políticas sociais em geral, por sua submissão às políticas econômicas em execução, herdadas e mantidas de seu antecessor. Conforme Sader (2007), “A ‘prioridade social’ prometida durante a campanha eleitoral de Lula foi assim bloqueada pela prioridade dada às metas financeiras (déficit público e inflação)” (p. 213). Apesar de a eleição de Lula representar a vitória de um candidato e de um partido que assumem a proposta de romper com o modelo neoliberal, na prática, manteve-se a preocupação da inserção do Brasil no processo de globalização capitalista ao mesmo tempo em que se defende a igualdade de oportunidades no interior do país (MOREIRA, 2009).

Em meados de 2005, Fernando Haddad assume o Ministério da Educação, ocupando este cargo até janeiro de 2011. É importante destacar que durante todo o período desta pesquisa, o Ministério da Educação esteve sob sua direção. A partir de 2007, segundo mandato do presidente

Lula, novas ações são apresentadas voltadas à educação básica, sendo que o governo trouxe, com mais ênfase, a discussão sobre o papel da União, o regime de colaboração, a constituição de um sistema nacional de educação, as atribuições de cada esfera governamental e sua inter-relação no oferecimento dos serviços educacionais. Tais questões podem ser observadas, apenas para dar alguns exemplos, no Plano de Desenvolvimento da Educação, nas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública, no Piso Nacional Salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, e na proposta de Exame Nacional para Ingresso na Carreira Docente.

Pode-se dizer que a União, com estas ações, assume determinadas funções até então deixadas aos municípios e estados, ou ainda ao setor privado, tais como a elaboração de projetos para recebimento de recursos financeiros e a realização de concursos públicos. Com o PDE, ofereceu auxílio técnico e financeiro a cerca de 30% dos municípios com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mais baixo em comparação ao restante do país. No caso do Piso Salarial Nacional e das Diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração, embora estas fossem antigas reivindicações das entidades representativas dos trabalhadores da educação e a responsabilidade de aprovação não seja competência do poder executivo federal, é preciso reconhecer a atuação federal para a aprovação destas leis. No caso do Exame para Ingresso na Carreira Docente, sua pretensão ao centralizar o processo de seleção de docentes da educação básica nos estados e municípios que a ele aderirem é de aumentar a agilidade no preenchimento de cargos vagos, reduzir os gastos das secretarias de educação com a realização de concursos, e aumentar a qualidade das avaliações realizadas (INEP, 2011).

Esta forma de atuação, como vimos no primeiro capítulo, expressa uma revisão do papel da União, buscando resgatar seu protagonismo nas políticas sociais. Diferentemente dos governos anteriores, sua atuação a partir de mecanismos de controle e indução de políticas “à distância”, tal como o foi com as avaliações externas e com o FUNDEF, parece não ser mais suficiente. Novas políticas e programas foram formulados pelo governo federal de forma a contribuir e interferir no debate e nas políticas educacionais em implementação por outros governos, em especial ao se tratar da educação básica, cujos responsáveis diretos são os estados e municípios. A aproximação do governo federal com os demais níveis governamentais parece constituir uma característica mais geral deste governo, sendo observada em várias áreas sociais. A criação em 2005 da Subchefia de Assuntos Federativos, na Secretaria de Assuntos Institucionais da Presidência da República, pode ser citada como um dos exemplos concretos desta preocupação do governo federal. As diretrizes que pautam a atuação deste órgão são “qualificar as relações com os entes federados, fortalecer a cooperação federativa e operar a concertação federativa” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

No caso da educação pode se constatar importantes transformações nas relações intergovernamentais seja por meio de programas ou ações desenvolvidas pelo governo federal, seja pela alteração em dispositivos constitucionais. Neste último caso, em se tratando das relações intergovernamentais, são relevantes as alterações introduzidas na CF/1988 pelas EC 53/2006 e EC 59/2009. A EC 53 de 2006 determinou o estabelecimento de um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública (art. 206, inciso VIII, grifos nossos). A EC 59 de 2009 acrescentou a atuação da União na organização dos sistemas de ensino e definição das formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório, onde até então estava previsto apenas a participação dos estados, Distrito Federal e municípios (art. 212, § 4º). Além disso, esta mesma emenda acrescentou como objetivo do plano nacional de educação a articulação do “sistema nacional de educação em regime de colaboração [...] por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”, bem como determinou o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (art. 214, grifos nossos).

Todas estas alterações caminham na direção do estabelecimento de uma organização nacional para a educação básica, prevendo a existência de um sistema nacional de educação e incorporando a atuação da União na definição das formas de colaboração entre as esferas governamentais para garantir a universalização da educação obrigatória, a qual foi recentemente ampliada para o período dos 4 aos 17 anos de idade, ou seja, ao menos 14 anos de escolaridade obrigatória (EC 59/2009). No entanto, apesar destes avanços em âmbito legal, pouco se avançou na definição de formas de colaboração entre os entes governamentais, bem como na definição do significado de um sistema nacional de educação. Até o momento, estes conceitos estão esvaziados de conteúdo, significando apenas o desejo de rever a atual organização da educação básica. Nas discussões realizadas para a elaboração do futuro Plano Nacional de Educação, tanto no âmbito das Conferências de Educação como no âmbito do Legislativo, o regime de colaboração é apresentado para caracterizar uma série de ações a serem realizadas nacionalmente, mas sem consenso sobre quais são suas implicações práticas, sendo que se pode dizer o mesmo para a menção do sistema nacional de educação.

Enquanto se mantém as indefinições historicamente presentes na educação brasileira, sobre as relações intergovernamentais e o papel da União na educação básica, a atuação do governo federal vai constituindo sua interpretação para estas questões. Nesse sentido, a análise da implementação do PDE pode ser representativa para compreender como essas relações têm se estabelecido bem como suas implicações na gestão da política educacional local. O PDE tem sido considerado como uma importante expressão da atual política federal, ao contemplar várias de suas ações e programas em execução, sendo uma de suas políticas que busca resgatar o protagonismo

federal na educação nacional (OLIVEIRA, 2009), além de se constituir como a “mais ousada, promissora e também polêmica política educacional formulada pelo MEC a qual se encontra em pleno processo de execução na atualidade” (SAVIANI, 2009, p. viii). Veremos a seguir como este Plano está organizado, suas principais ações e objetivos, em particular no que diz respeito ao estabelecimento de uma nova relação entre os entes governamentais, revendo inclusive a postura da União no regime de colaboração, “de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007, p.10).

### **O Plano de Desenvolvimento da Educação:**

Em abril de 2007, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como um conjunto de ações e programas desenvolvidos pelo governo federal, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino no país. Ao que parece este Plano foi divulgado no contexto do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>24</sup>, pelo governo federal, sendo que cada ministério deveria apresentar as ações que se enquadrariam ao referido programa. Neste sentido, o MEC divulgou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), atrelando-lhe várias das ações já em execução e algumas novas ações de forma a compor o que denominou como PDE (SAVIANI, 2009).

As ações presentes no PDE contemplam tanto a educação básica como o ensino superior, passando por questões infra-estruturais, formação dos profissionais da educação, financiamento, avaliação e gestão das redes e sistemas de ensino. Segundo os documentos de divulgação, seu grande diferencial em relação às políticas implementadas pelas gestões governamentais que o antecederam, corresponde a sua intenção de pautar-se numa visão sistêmica da educação em contraposição a políticas adotadas pelas gestões anteriores, as quais teriam focalizado os gastos no ensino fundamental, em detrimento da educação infantil e do ensino médio; teriam reduzido o investimento público no ensino superior; teriam desvalorizado a educação profissional bem como a educação de jovens e adultos; e teriam mantido a separação entre educação regular e educação especial (BRASIL, 2007).

Apesar dos esforços do governo federal em apresentar o PDE como um plano para a educação nacional, este tem se constituído mais como “um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo Ministério da Educação (MEC)” (SAVIANI, 2007, p.5), do que um plano estruturado, com objetivos claros e ações convergentes. São

---

<sup>24</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado em 22 de janeiro de 2007, englobando “um conjunto de medidas destinadas a desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal” (Luiz Inácio Lula da Silva, trecho do discurso na cerimônia de lançamento do PAC).

programas variados, cuja importância individual para a educação no país é muito discrepante. Enquanto alguns programas são de caráter pontual, como a promoção de olimpíadas de língua portuguesa e matemática, outros envolvem grande volume financeiro, representando significativo impacto para a educação nos estados e municípios, tal como é o caso do FUNDEB – o qual também consta como ação do PDE (CAMARGO, PINTO e GUIMARÃES, 2008). Esta composição do plano, que congrega novos programas com grande parte dos que já vinham sendo desenvolvidos pelo MEC, indica que este foi elaborado às pressas (*Ibidem*), além de não ter considerado os objetivos e metas previstos no plano decenal para a educação brasileira, denominado Plano Nacional de Educação; este sim, aprovado pelo legislativo federal e em vigência no momento de lançamento do PDE (SAVIANI, 2007).

Com o intuito de ilustrar esta variedade de programas e ações, apresenta-se abaixo um quadro síntese com sua composição. Considerando que, desde seu lançamento, houve grande variação no número de programas e ações apresentadas como integrantes, apresenta-se aqui um quadro sintético da composição do Plano em 2009, a partir de sistematização realizada por Saviani (2009).

**Quadro 1:** Ações e programas contemplados pelo PDE:

<b>Ações e programas</b>	<b>Níveis e modalidades de ensino atendidos</b>	<b>Descrição geral</b>
FUNDEB	Educação Básica	Complementação da União aos fundos estaduais que não obtêm o valor mínimo estabelecido nacionalmente
Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”	Educação Básica	Avaliação do nível de aprendizagem dos alunos
Piso do Magistério	Educação Básica – voltada aos docentes	Elevação gradativa do salário dos professores da educação básica, sendo que a União tem a responsabilidade de complementar os recursos dos entes federados que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado e comprovarem tal situação
Formação Docente	Educação Básica – voltada aos docentes	Oferecimento por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) de cursos de formação inicial e continuada a docentes
Transporte Escolar	Educação Básica – ação de apoio	Garantia aos alunos do meio rural o acesso às escolas
Luz para Todos	Educação Básica – ação de apoio	Dotação de todas as escolas rurais de energia elétrica
Saúde nas Escolas	Educação Básica – ação de apoio	Assegurar o atendimento básico a alunos e professores no interior das escolas, com a colaboração das equipes de saúde da família
Guia de Tecnologia Educacionais	Educação Básica – ação de apoio	Qualificação de propostas de melhoria dos métodos e práticas de ensino pelo recurso de técnicas e ferramentas tecnológicas
Educacenso	Educação Básica – ação de apoio	Levantamento de dados pela internet de cada estudante, professor, turma e escola do país (pública ou privada)
Mais Educação	Educação Básica – ação de apoio	Ampliação do tempo de permanência nas escolas

<b>Ações e programas</b>	<b>Níveis e modalidades de ensino atendidos</b>	<b>Descrição geral</b>
Coleção Educadores	Educação Básica – ação de apoio	Disponibilização em escolas e bibliotecas, de coleção de livros de autores clássicos da educação
Inclusão Digital	Educação Básica – ação de apoio	Distribuição de computadores às escolas
Conteúdos Educacionais	Educação Básica – ação de apoio	Auxílio financeiramente a produção de conteúdos de ensino na forma digital em multimídia
Livre do analfabetismo	Educação Básica – ação de apoio	Premiação de estados e municípios com bom desempenho na educação básica, incluindo a alfabetização de jovens e adultos
PDE Escola	Educação Básica – ação de apoio	Fortalecimento da autonomia de gestão das escolas
Biblioteca na Escola	Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos)	Implantação de bibliotecas nas escolas e distribuição de livros de acordo com o nível de ensino atendido
Provinha Brasil	Ensino Fundamental	Avaliação do desempenho em leitura das crianças de 6 a 8 anos de idade
Programa Dinheiro Direto na Escola	Ensino Fundamental	Acréscimo de 50% no valor repassado pelo programa, às escolas que cumprirem as metas do IDEB, a título de incentivo
Gosto de Ler	Ensino Fundamental	Estímulo do gosto pela leitura por meio da Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa
Nova Capes	Educação Básica e Ensino Superior	Atuação na qualificação dos professores da educação básica
Iniciação à Docência	Educação Básica e Ensino Superior	Desenvolvimento de projetos de educação por alunos dos cursos de licenciatura e pedagogia em escolas da rede pública de educação básica
FIES – PROUNI	Ensino Superior	Facilitar o acesso ao Ensino Superior
Pós-Doutorado	Ensino Superior	Retenção no país de pessoal qualificado em nível de doutorado
Professor Equivalente	Ensino Superior	Facilitar a contratação de professores para as universidades federais
Educação Superior	Ensino Superior	Duplicar o número de vagas nas universidades federais
Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior	Ensino Superior	Ampliação do acesso de pessoas com deficiência a todos os espaços e atividades das instituições federais de ensino superior
Programa de Apoio à Extensão Universitária	Ensino Superior	Financiamento de projetos de extensão associados ao ensino e à pesquisa
Prodôncia	Ensino Superior	Consolidação de cursos de licenciatura e melhoria da qualidade da formação docente
Incentivo à Ciência	Ensino Superior	Aproximação das universidades às empresas mediante redução fiscal que incentive as empresas a investir em projetos de inovação científica e tecnológica
Formação da Saúde	Ensino Superior	Integração do ensino ministrado na universidade com o trabalho prático dos profissionais da saúde
Brasil Alfabetizado	Educação de Jovens e Adultos	Ampliação do percentual de educadores do programa que já trabalham em redes públicas

<b>Ações e programas</b>	<b>Níveis e modalidades de ensino atendidos</b>	<b>Descrição geral</b>
Literatura para Todos	Educação de Jovens e Adultos	Incentivo à produção de textos destinados à leitura por parte dos jovens e adultos em fase de alfabetização por meio de concurso literário
Salas de Recursos Multifuncionais	Educação Especial	Equipamentos destinados ao atendimento especializado aos alunos com deficiência
Olhar Brasil	Educação Especial	Identificação dos alunos com problemas de visão e distribuição de óculos gratuitamente
Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social	Educação Especial	Acompanhamento do acesso e permanência dos beneficiários, prioritariamente na faixa etária de 0 a 18 anos
Educação Profissional	Educação Tecnológica e Formação Profissional	Reorganização da rede federal de escolas técnicas, aumento no número de vagas via educação à distância e articulação do ensino profissional ao ensino médio regular
Novos Concursos Públicos	Educação Tecnológica e Formação Profissional	Realização de concursos públicos para preencher vagas do FNDE e de instituições federais de educação profissional e tecnológica
Cidades-Pólo	Educação Tecnológica e Formação Profissional	Abertura de novas escolas federais de educação tecnológica
Estágio	Educação Superior, Formação Profissional de nível médio, da educação especial e de jovens e adultos	Elaboração de projeto de lei para regulamentar o estágio como atividade educativa supervisionada e estabelecer suas regras de funcionamento
Livro PDE	Contempla todos os níveis e modalidades mencionadas	Livro que expõe a razão, os princípios e os programas que constituem o PDE

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora com base em Saviani (2009)

Como pode ser constatado, o PDE contempla ações extremamente variadas, em especial no que se refere aos objetivos, volume de recursos destinados ou ainda relevância para a educação nacional. Com relação à incorporação de novas ações no decorrer do tempo desde seu lançamento, por um lado demonstra um caráter dinâmico do Ministério da Educação, ao criar novas ações para alcançar seus objetivos, mas por outro, pode vir por fragmentá-los e, ao mesmo tempo, dispersar recursos e perder seu foco principal, o qual, como mencionado por Saviani, corresponde à “melhoria da qualidade da educação básica” (SAVIANI, 2009, p. 43).

Além do conjunto de ações que compuseram o PDE, o governo federal também criou uma nova dinâmica em sua relação junto aos estados e, em especial, aos municípios. Esta dinâmica será aqui evidenciada considerando os objetivos deste trabalho.

O governo federal estabeleceu metas a curto, médio e longo prazo aos sistemas estaduais e municipais de ensino e a cada uma das escolas dos municípios e estados que aderiram ao PDE,

com a pretensão de, em 2022, garantir que a educação básica no Brasil alcance índices equivalentes ao nível médio dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A adesão se dá por meio da assinatura do chefe do Poder Executivo municipal ou estadual de um Termo de Compromisso, no qual constam diretrizes a serem seguidas pelos entes federados visando ao cumprimento das referidas metas e diretrizes<sup>25</sup> (BRASIL, Decreto 6.094, 2007).

O estabelecimento destas metas é feito a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), construído pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento e fluxo escolar, visando, portanto, avaliar e acompanhar a educação básica. Os municípios e escolas com os mais baixos índices têm sido priorizados no auxílio técnico e financeiro, quanto às transferências voluntárias da União, para que tenham condições de superar esta situação. Em 2007, primeiro ano de execução da assistência técnica e financeira aos municípios, 1242 foram priorizados, atingindo quase 23% dos municípios brasileiros. Em 2009 o número de municípios prioritários aumentou para 1822, representando quase 33% do total de municípios (BRASIL, 2007; FNDE, Resoluções 29 e 47, 2007).

A assistência técnica aos municípios prioritários se deu com a visita de consultores contratados pelo MEC para auxiliar na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), o qual corresponde a um instrumento de planejamento e uma das condições que passou a ser exigida pelo governo federal para estabelecer qualquer convênio ou cooperação com os demais entes federados. Já a assistência financeira<sup>26</sup> ocorre na forma de convênios estabelecidos pela União com estes municípios, com o intuito de melhorarem seus índices educacionais.

A proposta do governo federal em promover a utilização de um instrumento de planejamento pelos entes federados e a partir dele, juntamente com as notas do IDEB, priorizar seus gastos foi uma forma de procurar uma solução aos repasses historicamente feitos através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), marcados “por fatores de natureza político-partidária e pela intermediação de empresas de assessoria que orientavam a demanda e ficavam com parte significativa dos recursos” (PINTO, 2009, p. 329). Se por um lado esta proposta representa um avanço na atuação da União em seu papel supletivo junto aos entes federados; por outro, seu impacto é muito limitado em termos de recursos repassados, havendo a presença, ainda, de

---

<sup>25</sup> Todos os estados e municípios, em julho de 2008, já tinham aderido ao Plano (BRASIL, FNDE, 2008).

<sup>26</sup> Há três tipos de formas pelas quais se efetiva a assistência financeira do governo federal aos estados, Distrito Federal e municípios: a direta, a automática e a voluntária. A **assistência direta** é aquela na qual o FNDE – autarquia federal responsável pelas ações de assistência técnica e financeira do MEC – executa tanto a aquisição como a distribuição de produtos para os demais entes governamentais, como é o caso dos Programas Nacionais do Livro Didático, Bibliotecas Escolares ou das Salas de Informática (Proinfo). A **assistência automática** é aquela prevista em lei federal, que define os critérios para a realização da transferência de recursos, e pode ter caráter constitucional ou legal. Como exemplos têm-se as quotas estaduais e municipais do salário-educação, a complementação do FUNDEB ou o Programa de Alimentação Escolar. Por fim, a **transferência voluntária** se constitui como uma atribuição discricionária do governo federal, ocorrendo na maioria das vezes por meio de “convênios para o financiamento de projetos educacionais. Tem-se como exemplo programas de formação continuada de professores, de construção de escolas ou o repasse de recursos para escolas dentro do Programa Plano de Desenvolvimento da Escola (CRUZ, 2009).

critérios pouco justificáveis. Além disso, os recursos repassados são de transferência voluntária, os quais são os primeiros a sofrerem cortes, no caso de contingenciamento.

Para além da assistência financeira, outras críticas também têm sido apontadas à dinâmica proposta com o PDE. A lógica de utilização dos resultados da avaliação nacional para o estabelecimento de metas e diretrizes a serem seguidos pelos demais entes federados pode acabar por proporcionar apenas a busca pela melhoria dos resultados, fazendo com que escolas, municípios e estados acabem por criar “mecanismos meramente formais para atender exigências legais” (ADRIÃO e GARCIA, 2008). Além disso, o estabelecimento da melhoria da qualidade da educação com ênfase na efetivação de compromissos, em detrimento dos processos de mudança das condições materiais, pode estar mascarando os reais problemas que a educação enfrenta hoje no país. Conforme Oliveira (2009), a visão de que os baixos níveis de desempenho sejam resultado da falta de compromisso e não de outras carências, “atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado” (p. 208).

Apesar das críticas, o lançamento do PDE foi também visto como possibilidade de retomar o debate de forma mais ampliada acerca da importância da educação nacional, de forma a não se limitar no discurso, mas traduzindo-o em ações e políticas concretas. A escolha dos municípios como ente prioritário para receber apoio técnico e financeiro do governo federal de forma sistemática e continuada foi também visto com entusiasmo, considerando as avaliações realizadas a respeito das fragilidades dos governos municipais para cumprir favoravelmente suas responsabilidades (SAVIANI, 2009).

As marcas da história da educação brasileira estão presentes de forma bastante intensa até hoje. Quase três séculos de descaso com a educação popular; a ausência do governo central em sua oferta; a reversão tardia desta situação e ainda somente nas cidades, apenas a partir da intensificação dos processos de industrialização e urbanização; e a expansão da oferta de matrículas em períodos de centralização do poder e dos recursos, com a limitação dos direitos civis e políticos, deixaram de herança um direito acessado de forma extremamente desigual pelos cidadãos brasileiros<sup>27</sup>. Os embates entre tendências centralizadoras e descentralizadoras estiveram intrinsecamente relacionados às tensões entre distintos projetos sociais para o país, respondendo mais aos interesses econômicos e políticos dominantes, do que aos interesses da maioria população brasileira.

---

<sup>27</sup> Além disso, tem-se que a consolidação dos direitos do cidadão no Brasil se deu de forma inversa àquela identificada por Marshall (1967), na Inglaterra e por outros autores em demais países da Europa. Segundo Carvalho (2009a), no Brasil os direitos sociais precederam os direitos políticos e civis e foram conquistados em períodos autoritários e centralizados. Uma das implicações deste processo tem sido a excessiva valorização do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo, em particular. Conforme afirma o autor: “Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo [...] A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo sem passar pela mediação da representação” (p. 221).

Se o período da redemocratização representou a possibilidade de reverter tal situação, avançando consideravelmente na garantia do direito à educação e nas condições de sua oferta, as políticas implementadas desde os anos 1990 acabaram por se distanciar destas conquistas. Novamente, a primeira década do século XXI reviveu este momento inicial de euforia com a possibilidade de ampliação dos direitos e redução das desigualdades sociais, sofrendo reversões na medida em que muitas das mudanças esperadas não se concretizaram. No campo das relações intergovernamentais, constatou-se uma nova forma de atuação do Estado, de maneira a resgatar o protagonismo federal em relação à educação básica, mas que, no entanto, não logrou ainda romper com o fato de que o direito à educação continua a ser desfrutado de maneira absolutamente desigual entre os brasileiros. Se a desigualdade é, e sempre foi, uma das principais características da educação no país, sem dúvida, a preocupação com a educação nacional presente no PDE pode representar um avanço nesta história. No entanto, sem alterações na estrutura da educação brasileira, de forma a reduzir a fragmentação e desigualdade no interior do sistema educacional, tal aspecto pode tornar-se irrelevante, subsistindo apenas no âmbito do discurso.

## CAPÍTULO 3

### **METODOLOGIA DA PESQUISA: CARACTERIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS**

Tendo em vista os inúmeros aspectos envolvidos nas relações intergovernamentais, a presente pesquisa partiu dos processos desencadeados com a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), visando compreender os interesses e demandas sociais que o permeiam. Para isso, optou-se pela realização de um estudo de natureza qualitativa, principalmente devido à possibilidade de aproximação da realidade social em sua complexidade, totalidade, e em seus processos constantes de mudança, construção e reconstrução. Para a coleta de dados, a pesquisa foi organizada em duas fases principais: análise bibliográfica e documental, e estudo de caso.

A realização de estudo de caso teve como objetivo explorar os significados e as implicações na gestão local da relação estabelecida entre os governos municipal e federal na execução do PDE. Esta estratégia de pesquisa possibilitou a análise da relação entre inúmeras variáveis existentes em determinada situação ou fenômeno social (ARCHENTI, 2007, p. 237 e 238).

Estudos de caso também podem ser utilizados para compreender fenômenos que os transcendem (*Ibidem*, p. 241). Neste caso, o estudo em questão, teve como objetivo não apenas compreender a dinâmica constituída em um caso específico, mas também refletir sobre as limitações, desafios e possibilidades no processo de construção do regime de colaboração. Esta possibilidade de análise tem como pressuposto a tentativa de observar os conflitos entre vários sujeitos participantes direta ou indiretamente dos processos analisados, ou seja, sem delimitar *a priori* quais são os atores, ou condicionantes, que compõe e/ou interferem em uma dada situação (OSZLAK e O'DONNELL, 1995).

Optou-se por selecionar dois municípios para o estudo: um tido como “prioritário” e outro como “não-prioritário”, segundo a classificação estabelecida pelo Ministério da Educação (MEC), a partir dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A opção de estudar dois casos tem antes a intenção de enriquecer o estudo, ampliando o olhar, levantando diversos aspectos de distintas realidades, do que estabelecer uma análise comparativa entre os municípios.

Inicialmente, tinha-se como objetivo averiguar em que medida a reorganização da atuação da União, ao dispor de um instrumento de planejamento a ser executado pelos estados e municípios, não estaria condicionando a gestão local a prioridades estabelecidas de forma centralizada, da mesma forma que outros mecanismos de indução de política. Desta maneira,

colocou-se como uma das questões centrais deste trabalho o debate acerca do fortalecimento ou enfraquecimento dos municípios a partir das ações do MEC, particularmente por meio dos aspectos introduzidos pelo PDE. Indagava-se, assim, em que medida a implementação do PDE não seria “uma forma de o MEC apoiar os municípios socioeconomicamente vulneráveis, ou um mecanismo que enfraquecerá ainda mais as já tão tênues instâncias locais de formulação de políticas educacionais?” (GRACIANO, 2007, p. 06).

Durante a coleta dos dados foi necessário rever os objetivos previstos com a pesquisa, principalmente por dois motivos. O primeiro foi a dificuldade em compreender o PDE enquanto um plano – tanto por parte dos entrevistados, quanto sob a perspectiva da própria pesquisadora. Esta dificuldade está relacionada à própria gênese do PDE, o qual se constituiu mais como um conjunto de várias ações que já estavam previamente em execução pelo MEC, do que um Plano com objetivos e metas próprios. O segundo motivo foi a constatação, no decorrer da pesquisa de campo, da relevância de programas, políticas e dinâmicas na relação estabelecida entre a União e os municípios, mas que não foram divulgados como parte integrante deste plano. Optou-se, portanto, por não limitar a abordagem ao que estava relacionado diretamente com o PDE, considerando também que o objetivo principal do trabalho seria a análise das relações intergovernamentais, e não a avaliação dos resultados do PDE.

A problemática geral do trabalho foi mantida, mas sem se restringir às políticas e programas apresentados como integrantes do PDE nos municípios. Os dados foram coletados e analisados procurando compreender como tem ocorrido a atuação da União junto aos municípios na gestão local da política educacional. Adotou-se assim uma abordagem sociológica, procurando identificar os conflitos presentes nas políticas educacionais no Estado capitalista, tal como já abordado no primeiro capítulo do trabalho.

### **3.1 A seleção dos municípios**

A escolha dos municípios estudados partiu de quatro premissas básicas. Primeiro tinha-se como intenção analisar municípios que se encontrassem em condição similar à situação média dos demais municípios brasileiros, obviamente não desprezando sua diversidade, tanto em termos de populacionais, econômicos ou históricos. Tal escolha, por exemplo, não poderia recair sob municípios tal como São Paulo ou Campinas, já que estes – tanto pelo número de habitantes, renda *per capita* e histórico da rede municipal de educação – se constituem mais como a exceção, do que como regra em relação aos demais municípios brasileiros.

Tinha como segunda premissa que a escolha não poderia recair sob municípios com baixa arrecadação financeira, já que este fato poderia, por si só, comprometer as discussões e análises.

Tinha como pressuposto – apoiado em pesquisas na área – que os municípios com menor arrecadação estão mais “vulneráveis” à indução de políticas das demais esferas governamentais seja por um ou mais dos motivos listados a seguir: falta de recursos para constituir suas próprias políticas, baixa capacidade técnica dos gestores e servidores municipais, e criação recente do município, com uma curta experiência na constituição de redes municipais de educação.

A terceira premissa foi a escolha de municípios semelhantes entre si, em termos econômicos e populacionais, mas que se diferenciavam no atendimento disponibilizado pelo governo federal, em particular a partir da implantação do PDE. A quarta premissa buscava a continuidade da gestão municipal entre o início do processo (2008) e o período em que ocorreu o levantamento de dados em campo (2010), lembrando que neste período ocorreu uma eleição para o executivo municipal.

Destas premissas foram estabelecidos os seguintes critérios para a escolha dos municípios, em ordem de prioridade<sup>28</sup>: a) um município classificado como “prioritário” e um, como “não-prioritário”, de modo a contemplar municípios com atendimento diferenciado em relação aos programas do governo federal; b) municípios que já tivessem elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR), possibilitando tanto o estudo de sua elaboração como o acompanhamento de sua execução; c) viabilidade de acesso para a coleta de dados, em virtude da frequência necessária de visitas para realização do estudo; d) continuidade do mesmo partido político nas duas últimas gestões municipais (2005-2008 e 2009-2012); e) municípios de médio porte, com número de habitantes entre 75 e 125 mil; f) renda *per capita* semelhante entre os municípios escolhidos; g) municípios que possuíssem rede de escolas com diversidade de níveis e modalidades de ensino; e h) existência de Conselho Municipal de Educação (CME).

Os critérios de número de habitantes e renda per capita buscaram responder à premissa de escolha de municípios semelhantes entre si, ao menos nestes dois aspectos. Já a diversidade no atendimento municipal, de forma a contemplar a oferta de vários níveis e modalidades de ensino, teve como objetivo possibilitar o surgimento de mais questões e aspectos para análise, ao ampliar os pontos de intersecção com políticas disponibilizadas pelo governo federal. Por fim, priorizou-se a existência de Conselho Municipal de Educação com o intuito de averiguar uma das hipóteses levantadas a partir da leitura documental sobre o PDE, isto é, buscando investigar em que medida a opção do governo federal de promover a criação dos Comitês do “Compromisso Todos pela Educação” poderia enfraquecer a atuação e legitimidade dos Conselhos de Educação?

Cabe destacar que a conciliação das várias premissas implicou na inviabilização da escolha de municípios dentro da média dos municípios brasileiros, pois a maioria dos municípios encontra-se numa situação mais vulnerável em termos econômicos, dependendo em sua maioria de

---

<sup>28</sup> As tabelas com os dados dos municípios, prioritários e não-prioritários, para a escolha da amostra encontra-se no Apêndice 2.

transferências dos estados e da União, além de serem significativamente pequenos em termos populacionais<sup>29</sup>.

Inicialmente pretendia-se identificar os municípios escolhidos, mantendo o sigilo apenas da identidade dos indivíduos entrevistados. No entanto, inúmeras foram as dificuldades para obtenção de autorização por parte da administração municipal – em ambos os municípios – para a realização da pesquisa. Ainda que em nenhum momento tenham impedido explicitamente sua realização, nos dois municípios constatou-se certa resistência e contrariedade tanto para dar início à pesquisa, como depois na coleta dos dados.

Considerando, então, a existência de indícios com grande potencial de inviabilizar a coleta de dados<sup>30</sup>, e que este estudo não visa avaliar as políticas municipais, mas levantar questões acerca da relação estabelecida entre a União e estes municípios, optou-se por não identificar os municípios estudados. Acredita-se que esta opção metodológica, além de garantir o sigilo dos municípios analisados, permite ampliar as reflexões para abarcar a realidade de mais municípios com características semelhantes, sem com isso, criar modelos generalizáveis.

De fato, ao garantir o anonimato dos municípios estudados, constatou-se maior abertura para a realização da pesquisa, ainda que alguns entraves para a realização das entrevistas ou mesmo para acessar fontes documentais tenham permanecido durante a coleta de dados.

De modo a não identificar o nome dos municípios estudados, nos referiremos a eles pelos nomes fictícios de “Kariri”, para o município prioritário, e “Tikuna”, para o município não-prioritário, de acordo com a classificação definida pelo MEC<sup>31</sup>.

### **3.2 A coleta de coleta de dados**

Para a coleta de dados utilizou-se análise documental, a realização de entrevistas semi-estruturadas, e a observação de reuniões tanto do Comitê Local (equipe municipal responsável pela elaboração e acompanhamento do PAR), como do Conselho Municipal de Educação, e a participação em eventos proporcionados pelo MEC sobre o tema em questão.

A análise documental foi realizada a partir da legislação municipal, do PAR, e de documentos que apresentam as diretrizes para a política municipal, já que nenhum dos municípios contava com Plano Municipal de Educação (PME); e as atas e registros das reuniões durante a

---

<sup>29</sup> Segundo Censo do IBGE de 2010, quase 70% dos municípios brasileiros possuem entre 2.000 e 20.000 habitantes. Em contraposição, mais da metade da população brasileira habita municípios com mais de 100.000 habitantes, o que demonstra por um lado a grande concentração populacional em poucos municípios e, por outro lado, o grande número de municípios extremamente pequenos em termos populacionais. Estes dados serão discutidos adiante.

<sup>30</sup> Para o método escolhido tanto a fala dos entrevistados como a participação em momentos coletivos a respeito do tema abordado, se constituem como fontes essenciais de dados.

<sup>31</sup> Os dois nomes utilizados se referem a dois povos indígenas brasileiros, e foram escolhidos apenas para evitar a associação com qualquer outro município brasileiro, sem constituir, com isso, alguma relação com estes dois povos.

elaboração destes documentos. Durante a ida a campo realizou-se também a leitura dos jornais locais, o que se verificou uma importante fonte de dados, de aspectos, por vezes, não mencionados nas entrevistas.

A realização de entrevistas<sup>32</sup> teve como objetivo obter uma diversidade de informações de forma aprofundada, por intermédio dos próprios sujeitos dos processos analisados, além de poder ser utilizada para o estudo do passado recente; ambas exigências do estudo em questão. A relação dos entrevistados pode ser observada no quadro abaixo<sup>33</sup>.

**Quadro 2:** Relação de entrevistados por cargo/função e vínculo empregatício

<b>KARIRI (município prioritário)</b>	<b>TIKUNA (município não prioritário)</b>	<b>Ministério da Educação</b>
Secretária Municipal de Educação (comissionada) <sup>34</sup>	Secretário Municipal de Educação (comissionado)	Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino (comissionado)
Diretor de EMEF, participante do PDE-Escola (comissionado)	Supervisora de ensino (concurada)	Coordenadora da Educação Básica na REMEC/SP (concurada)
Diretora de EMEF, participante do PDE-Escola (comissionada)	Supervisora de ensino e membro do Comitê do PAR (concurada)	Técnico da Coordenadoria de Educação Básica da REMEC/SP (concurado)
Diretora de EMEF, participante do PDE-Escola e membro do Comitê Local do PAR (comissionada)	Supervisor de ensino e membro do Conselho Municipal de Educação (concurado)	Técnica da Coordenadoria de Educação Básica da REMEC/SP (concurada)
Vice-diretora de Madalena (EMEF, participante do PDE-Escola) (está em função comissionada, mas é concurada)	Diretor Administrativo da SME (comissionado)	Supervisor Pedagógico FNDE - ReMEC SP – PDE-Escola (concurado)
Diretora de creche municipal, membro do Comitê PAR e presidente do CME (comissionada)	Diretora Pedagógica da SME e membro do Comitê do PAR (comissionada)	Consultora MEC (elaboração PAR municípios prioritários) (contratada)
Supervisora de Ensino Municipal e Membro do Comitê do PAR (concurada)	Supervisora de ensino e membro do CME (concurada)	Consultora MEC (monitoramento PAR municípios prioritários) (contratada)
Assessora Técnica da SME (comissionada)	Diretor de Escola (EI, EF e EM), participante do PDE-Escola (concurado)	Consultora MEC (monitoramento PAR municípios prioritários) (contratada) <sup>35</sup>
Professora de Escola Municipal e membro Comitê PAR (concurada)	Secretária da Escola (concurada)	
Diretora de EMEI e membro do Comitê PAR (está em função comissionada, mas é concurada)	Diretor de Escola (EI, EF e EM), participante do PDE-Escola e membro do CME (concurado)	
Diretora do Departamento Pedagógico e membro do Comitê do PDE-Escola (comissionada)		

<sup>32</sup> Apesar de não se ter utilizado um único roteiro para as entrevistas, já que este foi sendo adaptado a cada nova situação e às informações já obtidas, apresenta-se no Apêndice 1, o modelo de roteiro que contempla os vários eixos abordados nas entrevistas nos municípios, bem como os roteiros utilizados nas entrevistas com consultores do PAR, funcionários da REMEC/SP e da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC.

<sup>33</sup> Encontra-se no Apêndice 3 um quadro com dados de formação e trajetória profissional dos entrevistados.

<sup>34</sup> Com a Secretária de Educação de Kariri foi realizada apenas uma conversa, no momento da apresentação da pesquisa. Apesar de se ter previsto uma entrevista mais detalhada com ela no decorrer da pesquisa, não foi possível agendá-la em virtude da não disponibilidade da Secretária para tal.

<sup>35</sup> Com esta consultora realizou-se apenas uma conversa por telefone, porém a mesma não se mostrou disponível para a participação em uma entrevista.

<b>KARIRI (município prioritário)</b>	<b>TIKUNA (município não prioritário)</b>	<b>Ministério da Educação</b>
Secretário de escola e membro Comitê do PDE-Escola (concurado)		
Professora de creche e membro Comitê do PAR (concurada)		
Supervisora de Ensino Municipal e membro do CME (concurada)		
Assessor Técnico da SME (comissionado) <sup>36</sup>		

Como pode ser observado no quadro acima, além das entrevistas realizadas nos municípios, foram entrevistados funcionários da Representação do MEC (REMEC) em São Paulo e duas consultoras contratadas pelo MEC para dar assessoria aos municípios prioritários. As duas primeiras entrevistas (com um funcionário da REMEC e com uma consultora do PAR) tiveram caráter exploratório visando a definição do objeto de pesquisa. As demais entrevistas tiveram como objetivo elucidar alguns dos aspectos verificados nos municípios, além de obter a visão do MEC a respeito da assistência técnica e financeira oferecida ao município prioritário e os processos por estes desencadeados. Em julho de 2011, quando a pesquisa de campo já havia sido finalizada, em virtude da criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) no âmbito do Ministério da Educação, optou-se por entrevistar seu Secretário, Carlos Augusto Abicalil. Esta entrevista teve como objetivo compreender os motivos da criação desta Secretaria, discutindo ainda as suas perspectivas de atuação e seu posicionamento acerca dos problemas e conflitos observados na relação com os demais entes federados, em especial com os municípios.

Como a realização de entrevistas em profundidade apresenta um alto grau de subjetividade presente tanto nas respostas do entrevistado quanto na formulação das perguntas e condução da entrevista (PIOVANI, 2007b), optou-se também por acompanhar e observar momentos considerados significativos relacionados ao objeto analisado.

Optou-se pela observação, como método de coleta de dados, para analisar situações em sua complexidade, sem necessitar de artifícios ou simplificações (Valles, 1997, *apud* PIOVANI, 2007a). Os momentos observados estão listados no quadro abaixo.

**Quadro 3:** Relação de momentos observados durante a pesquisa de campo

<b>Município prioritário</b>	<b>Município não prioritário</b>	<b>Ministério da Educação</b>
Reunião do Comitê do PAR	Reunião do Conselho Municipal de Educação	Divulgação do PAR para os municípios do estado de SP, promovido pela REMEC/SP
	Assembléia de composição do Comitê responsável para a realização da Conferência Municipal de Educação	

<sup>36</sup> Embora tenhamos agendado uma entrevista, o assessor não compareceu. As informações, por este, mencionadas foram obtidas durante a reunião do Comitê Local do PAR.

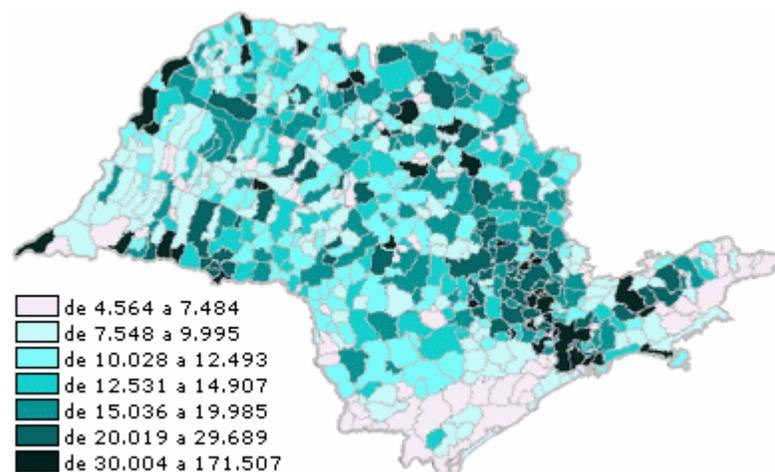
A análise dos dados foi então realizada a partir do material coletado em fontes documentais, jornais de circulação local, entrevistas e observação de campo.

### 3.3. Caracterização dos municípios estudados

Os dois municípios estudados estão situados no estado de São Paulo, estado mais rico da federação brasileira. Este estado sozinho contribui com 31% do PIB do país, além de concentrar mais de 20% da população brasileira, isto é, 40 milhões de habitantes, divididos em 645 municípios (SÃO PAULO, 2010).

Os municípios no estado de São Paulo variam em dimensões territoriais, densidade populacional, atividade econômica ou mesmo nas condições educacionais oferecidas à população. A “riqueza” econômica deste estado está distribuída desigualmente entre os municípios – bem como no interior de cada um deles – como se pode observar a partir dos dados do PIB *per capita* por município (Fig.1).

**Mapa 1.** PIB per capita dos municípios no estado de São Paulo, 2008



**Fonte:** Fundação Seade; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Os dois municípios analisados, em relação aos demais municípios do estado, se encontram em uma situação bem favorável com relação ao PIB per capita, ambos localizados na penúltima faixa do mapa, entre 20 e 30 mil reais por habitante/ano (SEADE, 2010). Este dado e demais características sobre a situação social e econômica dos municípios estão sistematizados no quadro abaixo.

**Quadro 4:** Dados gerais de Kariri e Tikuna

	Kariri	Tikuna
Emancipação política	1875	1955
Principal atividade econômica (participação no total do valor agregado adicionado) - (2007)	Indústria: 57,9%	Indústria: 45,9% Comércio: 52,7%
População total aproximada (2010)	85.000 habitantes	106.000 habitantes
Densidade demográfica aproximada (2010)	230 hab/km <sup>2</sup>	712 hab/km <sup>2</sup>
Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2000/2010	1,2	2,5
População com Menos de 15 Anos (2010)	22,8%	18,9%
Índice de Envelhecimento (2010)	45,9%	62,6%
Grau de Urbanização (2009)	85,8%	94,8%
Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento (2009)	91,3%	85,8%
PIB per Capita aproximado (2007)	R\$ 24.000	R\$ 27.000
Domicílios com Renda per Capita até 1/4 do Salário Mínimo (2000)	4,9%	1,1%
Domicílios com Renda per Capita até 1/2 do Salário Mínimo (2000)	11,35%	4,11%

**Fonte:** SEADE, 2011.

Enquanto Kariri adquiriu o *status* de município em 1875, o município de Tikuna só foi emancipado em 1955. O primeiro núcleo populacional de Kariri foi fundado em 1705 e durante o século XVIII, o povoado serviu de passagem das bandeiras que se dirigiam ou retornavam de Minas Gerais ou de Goiás. O fato de o povoado estar localizado nas proximidades de um rio importante para a região promoveu seu crescimento, tanto pela questão geográfica, como econômica. No final do século XIX, com a inauguração da estação férrea houve um aumento no número de habitantes, porém neste período a cidade sofreu uma estagnação econômica, se recuperando no decorrer do século XX, com o cultivo de arroz e pecuária leiteira e, com maior força, após década de 1970, com a expansão das atividades industriais. Tanto é que até hoje a atividade econômica mais importante no município é a indústria, que gera 43% dos vínculos empregatícios, enquanto a agropecuária gera 1,8%; a construção civil, 5%; o comércio 17% e o setor de serviços, 31,7% dos vínculos empregatícios. É também a indústria a maior responsável pelo PIB produzido no município, atingindo 54,9% em 2009 (SEADE, 2011).

As terras de Tikuna começaram a ser povoadas um século mais tarde, por volta de 1800, mas foi com a inauguração, em 1872, do trecho da ferrovia que passava pelo povoado que este

começou a se organizar. No entanto, apenas na década de 1950 ocorre a criação do município de Tikuna. No final do século XIX, recebeu muitos imigrantes italianos para trabalhar na agricultura, com a falta de mão-de-obra decorrente da abolição da escravidão. Com o declínio da cultura cafeeira, a economia local se voltou para a fruticultura. Apesar da visibilidade da fruticultura no município, é a indústria e o setor de serviços os que mais empregam, sendo que em 2010, eram, respectivamente, 37,6% e 41,9% dos vínculos empregatícios. Não apenas em termos de número de empregos gerados, mas também na contribuição para o PIB municipal, são a indústria e o setor de serviços, os principais setores responsáveis, contribuindo em 2009 com 41% e 58%, respectivamente (SEADE, 2011).

Esta situação os diferencia relativamente do restante dos municípios brasileiros. No caso do estado de São Paulo, a maior parte dos empregos gerados se dá no setor de serviços, contribuindo com 50%, enquanto a indústria contribui com 22%; o comércio, 19%; a construção civil, 5%, e a agropecuária, 3%. A maior contribuição para o PIB vem do setor de serviços, com 69% do total do valor adicionado e 29% da indústria, segundo dados de 2009 (SEADE, 2011).

Com relação à população, segundo dados de 2010, Kariri contava com 85 mil habitantes, tendo uma densidade demográfica de 231 habitantes por km<sup>2</sup>. Tikuna contava com uma população de quase 106 mil habitantes, e densidade demográfica de 712 habitantes por km<sup>2</sup>, ou seja, é um município bem mais povoado que Kariri e do que grande parte dos municípios do estado de São Paulo, que, em média, têm densidade demográfica de 169,7 habitantes por km<sup>2</sup>. Para se ter uma idéia da situação destes municípios em relação aos demais, apresenta-se abaixo dados do número de municípios brasileiros e quantidade populacional segundo a divisão dos municípios por classes de tamanho da população.

**Tabela 1:** Número de municípios e população por classe de tamanho da população dos municípios, Brasil, 2010.

Classes de tamanho da população dos municípios	Municípios		População	
	Total	%	Total	%
Até 2.000	118	2,12%	197.429	0,10%
De 2.001 a 5.000	1.183	21,26%	4.176.916	2,19%
De 5001 a 10.000	1.212	21,78%	8.541.935	4,48%
De 10.001 a 20.000	1.401	25,18%	19.743.967	10,35%
De 20.001 a 50.000	1.043	18,74%	31.344.671	16,43%
<b>De 50.001 a 100.000</b>	<b>325</b>	<b>5,84%</b>	<b>22.314.204</b>	<b>11,70%</b>
De 100.001 a 500.000	245	4,40%	48.565.171	25,46%
Mais de 500.000	38	0,68%	55.871.506	29,29%
<b>Total</b>	<b>5.565</b>	<b>100,00%</b>	<b>190.755.799</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico, 2010.

Aproximadamente, pode-se considerar que os dois municípios se encontram na faixa de municípios entre 50 e 100 mil habitantes. Nesta faixa estão quase 6% dos municípios abrigando mais de 11% da população brasileira.

O município de Tikuna, além de ser mais povoado, apresenta uma alta taxa geométrica de crescimento anual da população, de 2,47%, em comparação com Kariri, que apresenta uma taxa de 1,19% e com a média dos municípios paulistas, que apresentaram uma taxa de 1,32% de crescimento. Apesar de apresentar uma taxa mais alta de crescimento populacional, a proporção de habitantes com menos de 15 anos em Tikuna, 18,9%, é bem mais baixa do que a média dos municípios paulistas, que é de 22,8%, mesma proporção encontrada em Kariri (22,8%). A população de Tikuna está vivendo mais, tanto é que seu índice de envelhecimento é de 62,6%, enquanto do estado de SP é de 48,5% e de Kariri, 45,9% (SEADE, 2011).

Com relação à urbanização, a situação de Tikuna é um pouco superior ao restante do estado, enquanto Kariri apresenta um grau de urbanização bem menor do que o restante do estado, isto é, o grau de urbanização do estado de SP em 2009 era de 93,7%, de Tikuna, 94,8% e Kariri, 85,8%. O atendimento de esgoto sanitário, em 2000, chegava a 85,8% dos domicílios brasileiros, enquanto em Tikuna e em Kariri, ambos acima da situação estadual, encontrava-se em 91,3% e 85,7%, respectivamente.

O PIB *per capita* em 2007 de Kariri foi de aproximadamente R\$ 24.000 e o de Tikuna, R\$ 27.000, ambos superiores ao PIB per capita estadual, de R\$ 22.667,25. O PIB *per capita* é um indicador que se propõe apresentar o quanto os cidadãos de uma determinada região poderiam se beneficiar do que é por esta produzido e, portanto, não reflete nem a renda real de seus habitantes nem as desigualdades existentes entre eles, em virtude de ser uma média. Este índice foi utilizado para a escolha dos municípios como uma variável importante quando se trata da educação e das possibilidades que o Estado tem para financiá-la.

Retornando para os dados dos municípios, ainda que ambos possuam um PIB *per capita* acima da média estadual; outros dados podem dizer mais sobre a situação real de cada um deles, em termos sociais e de distribuição dos bens produzidos. Em 2000, 4,9% dos domicílios de Kariri viviam com uma renda *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e 11,35% dos domicílios com uma renda *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo. Em 2004 e 2006, Kariri encontrou-se então no grupo 2 de municípios, segundo o Índice Paulista de Responsabilidade Social, que são aqueles que embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais. Tikuna, em 2000, tinha 1,1% dos domicílios que viviam com uma renda per capita de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e 4,11% com uma renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo, encontrando-se, em 2004 e 2006 no grupo 1 de

municípios, segundo o Índice Paulista de Responsabilidade, os quais possuem um elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais.

Apenas considerando estes dados, pode-se dizer que há uma relação entre a classificação de prioridade atribuída pelo MEC, a partir do IDEB, e a situação socioeconômica dos municípios. Os dados de Kariri, município classificado como prioritário, apresentam uma situação pior em termos de distribuição de renda do que os de Tikuna, município classificado como não-prioritário, por exemplo. No entanto, ambos os municípios encontram-se em um patamar bem distante do restante dos municípios brasileiros, seja em termos econômicos, seja de infra-estrutura, como se pode perceber com os índices de esgoto sanitário e de industrialização. Veremos adiante como esta relação se mantém no que se refere às questões educacionais.

Antes de passar para os dados educacionais, destaca-se a situação política partidária dos municípios nos últimos anos, a partir da redemocratização do país. Conforme se pode observar no quadro abaixo, Kariri sofreu maior alternância nos partidos que ocuparam o poder executivo, como a presidência do legislativo, do que Tikuna, além de que vivenciou por mais vezes a existência de partidos de oposição ao poder executivo na presidência da Câmara do que em Tikuna.

**Quadro 5:** Siglas partidárias dos chefes do executivo e do legislativo, após 1988

	Kariri		Tikuna	
	Executivo	Legislativo <sup>37</sup>	Executivo	Legislativo
2009-2012	DEM / PSD <sup>38</sup>	DEM/PSD, PSC/PPV, PSB, PSB	PMDB	PMDB, PSDB, PMDB <sup>39</sup>
2005-2008	PFL / DEM	PR, PP, PRP, PFL	PMDB	PTB, PSDB
2001-2004	PMDB	PL, PMDB, PSDB	PL	PMDB, PFL
1997-2000	PT	PSDB, PSDB	PL	PL, PFL
1993-1996	PMDB	PFL, PSB, PMDB, PSDB	PMDB	PFL, PMDB
1989-1992	PTB	PRN, PSDB, PT	PMDB	PFL, PL

**Fonte:** Câmaras Municipais e Tribunal Regional Eleitoral/SP

Destaca-se que o fato de os municípios serem governados por partidos diferentes, tanto entre eles, como entre eles e o governo do estado de SP, bem como com o governo federal, permitiu discutir questões relacionadas aos conflitos partidários na implementação da política educacional.

<sup>37</sup> As siglas dos presidentes da Câmara estão apresentadas em ordem decrescente em relação aos anos em que ocuparam a presidência. As eleições ocorrem anualmente, enquanto em Tikuna as eleições são bianuais.

<sup>38</sup> O símbolo da barra (/) representa a troca de partido pelo prefeito ou pelo presidente da Câmara.

<sup>39</sup> A primeira Mesa eleita em janeiro de 2009 (PMDB) foi destituída em junho do mesmo ano por ato judicial, sendo eleito para presidência, um vereador do PSDB.

Apresentar-se-á a seguir os dados quantitativos educacionais, junto com aspectos da história política e educacional de cada um dos municípios. Para facilitar a compreensão estas informações serão apresentadas por município, separadamente.

### 3.3.1 A educação em Kariri

Kariri, segundo os dados do Censo de 2000, apresentava taxas educacionais muito próximas à média do estado de São Paulo. Sua taxa de analfabetismo era de 6,12%, a média de anos de estudo da população de 15 a 64 anos era de 7,66%, enquanto havia quase 54% da população com 25 anos ou mais com menos de 8 anos de estudo e apenas 40% da população de 18 a 24 anos com ensino médio completo (SEADE, 2011). Estes dados colocam Kariri em uma situação diferenciada em relação aos demais municípios considerados prioritários do estado de São Paulo. Além de estar entre os municípios mais populosos do grupo, possui uma das menores taxas de analfabetismo e uma das maiores médias no que se refere ao número de anos de estudo da população.

Atualmente, o atendimento educacional em Kariri está voltado à educação básica, oferecida pelo município, estado e iniciativa privada. Não há nenhuma faculdade ou instituto superior localizado no município.

O quadro abaixo apresenta os dados de matrícula, por nível e modalidade de ensino e por dependência administrativa, referente ao ano de 2011:

**Quadro 6:** Matrículas iniciais por nível e modalidade de ensino e dependência administrativa – Kariri, 2011

		Municipal	Estadual	Privada
<b>Educação Infantil</b>	Creche	865	0	305
	Pré-escola	1.662	0	462
<b>Ensino Fundamental (EF)</b>	Séries iniciais	4.110	298	1.740
	Séries finais	1.080	3.401	1.438
<b>Ensino Médio (EM)</b>		0	3.163	537
<b>Educação Especial (incluídos, salas e classes especiais)</b>	Creche	3	0	1
	Pré-escola	2	0	4
	EF I	44	27	66
	EF II	22	113	1
	Ensino Médio	0	25	0
<b>Educação de Jovens e Adultos (EJA) - presencial</b>	EF	214	78	0
	EM	0	290	0

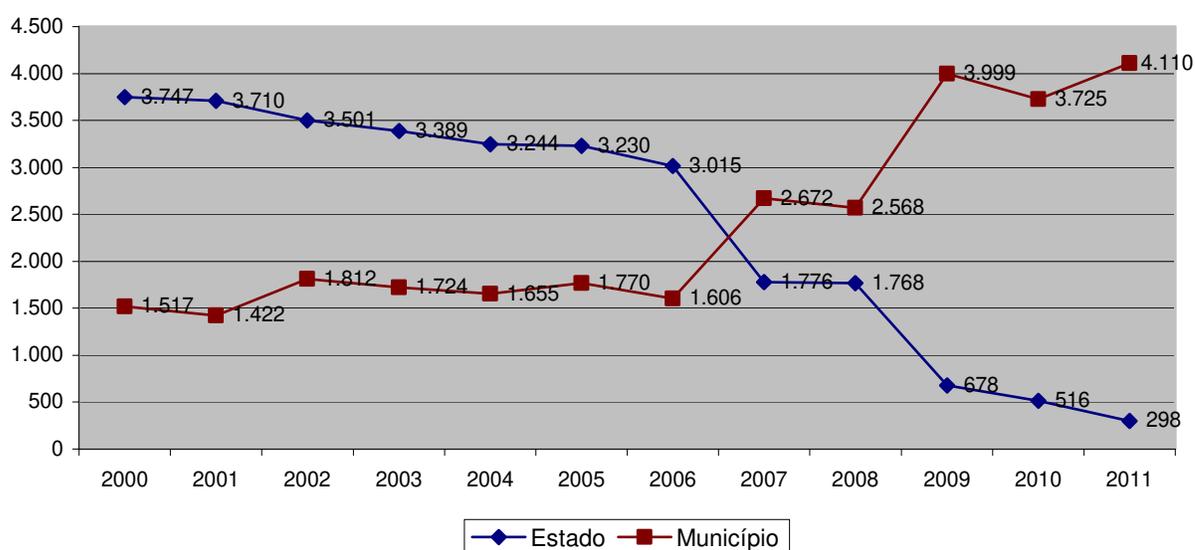
Fonte: Censo Escolar INEP - 2011

No que se refere ao atendimento da educação infantil, a oferta de vagas é bem reduzida se comparado ao número de crianças na faixa etária. Tem-se como exemplo, os dados do Censo IBGE de 2010, quando 5.710 crianças tinham entre 0 e 4 anos. Ainda que o atendimento em creche tenha aumentado consideravelmente de 2000 para cá, passando de 140 vagas municipais para 865, sua cobertura ainda é muito reduzida. Além do atendimento em quatro creches municipais, a prefeitura possui convênio com uma instituição privada.

O atendimento em pré-escola é realizado majoritariamente pela administração municipal, em nove unidades urbanas e uma rural. Houve redução de alunos matriculados a partir de 2007, muito provavelmente em virtude da redução de um ano na educação infantil, com a inserção dos alunos de seis anos no ensino fundamental.

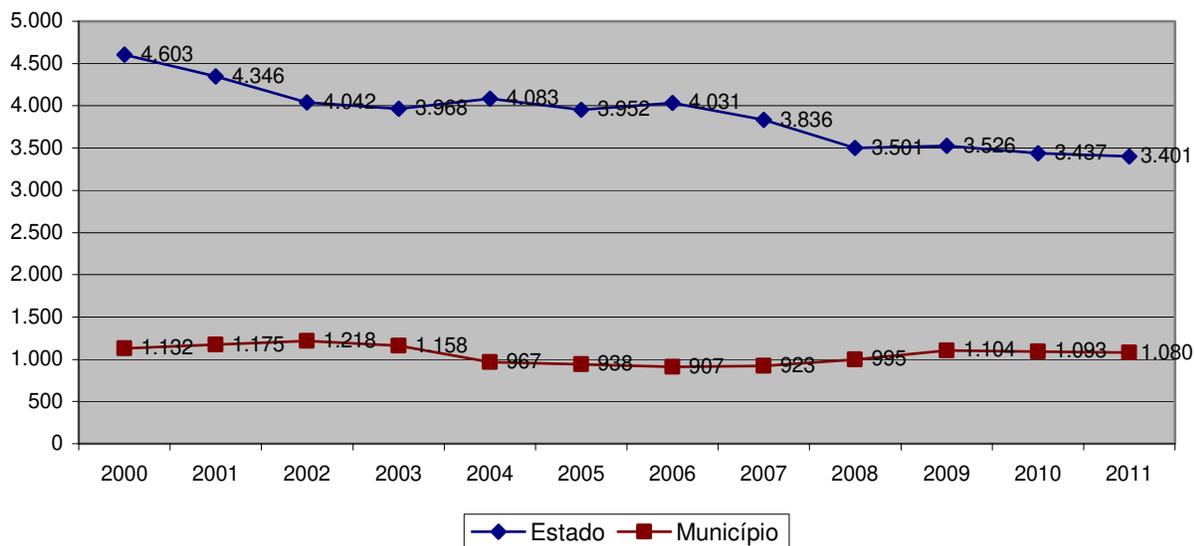
Com relação ao ensino fundamental, nos últimos cinco anos houve a intensificação da municipalização, em especial em seus anos iniciais (Gráfico 1). A matrícula nos anos finais do EF apresentou variação durante esta década. De maneira geral houve redução na oferta estadual, enquanto houve aumento da oferta municipal, com exceção do período compreendido entre os anos de 2004 e 2007, no qual a situação foi a inversa. Destaca-se a redução de mais de mil vagas na oferta pública deste nível de ensino, no período de onze anos (Gráfico 2).

**Gráfico 1:** Evolução das matrículas do anos iniciais do Ensino Fundamental, de 2000 à 2011 - Kariri



Fonte: EDUDATA, INEP/MEC e Censo Escolar, INEP/MEC

**Gráfico 2:** Evolução das matrículas do anos finais do Ensino Fundamental, de 2000 à 2011 - Kariri



**Fonte:** EDUDATA, INEP/MEC e Censo Escolar, INEP/MEC

Em 2007, das 11 unidades escolares que atendiam as séries iniciais do EF, quatro eram rurais. Pelas informações obtidas nas entrevistas, destas quatro, apenas uma manteve-se na zona rural. As outras três foram fechadas e seus alunos são atendidos em escolas urbanas, sendo transportados pelo município. Nos anos finais do EF todas as escolas municipais estão localizadas na zona urbana. Com relação a educação infantil, as vagas na zona rural são oferecidas pelo município, todas as escolas privadas encontram-se na zona urbana.

O atendimento privado é relativamente alto em Kariri, especialmente se comparado ao restante do país. Em 2011, as taxas de atendimento em estabelecimentos privados, segundo o nível de ensino era: 26% em creches, 22% em pré-escolas, 28% nos anos iniciais do EF, 24% nos anos finais e 15% no ensino médio. As taxas médias de atendimento no país em escolas privadas, em 2011, eram, respectivamente: 34%, 28%, 13%, 12% e 12%. Ou seja, com exceção da educação infantil, os demais níveis da educação básica apresentam um alto grau de atendimento privado no município (MEC, INEP).

Com relação à educação especial, o município trabalha com algumas modalidades de atendimento. Possui uma parceria com a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) para oferta de vagas em escola especial para cerca de 100 alunos, de educação infantil ao ensino médio. Também realizam o atendimento dos alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento em salas de aula regulares e, desde 2009, com a criação de um Centro de Atendimento Psicossocial, têm realizado um trabalho com profissionais especialistas para auxiliar os alunos com dificuldades de aprendizagem.

A criação deste Centro decorre do próprio processo de municipalização do ensino fundamental. Segundo uma das assessoras técnicas da SME, até então quem realizava este atendimento era o estado, em classes especiais e salas de recurso. Quando ocorreu a municipalização da escola estadual onde estavam centralizadas estas classes e salas, a prefeitura passou a realizá-lo, porém o reorganizou, aproveitando os profissionais especializados que já tinha em seu quadro.

A primeira escola a ser municipalizada foi uma escola rural de ensino fundamental, na passagem de 1997 para 1998. Segundo o secretário desta escola, em 1996 a unidade atendia apenas de 1ª a 4ª séries, em virtude da reestruturação da rede estadual, e estava prestes a fechar, sob a justificativa do estado de que não havia demanda para mantê-la aberta. Em virtude da mobilização da comunidade local, o município assumiu a escola e passou a oferecer de 1ª a 8ª séries. Neste momento, o município estava sob o mandato de um governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Esta foi a única escola municipalizada e, ao que parece, se investiu na construção de creches. Os diretores, embora fossem comissionados, eram eleitos pela comunidade local.

O processo de municipalização só foi retomado em 2007, com o atual governo municipal, o qual está em seu segundo mandato. Este processo ocorre por meio do repasse de recursos financeiros para a prefeitura executar a obra de uma escola estadual e quando esta fica pronta passa a ser do município.

Embora a municipalização do ensino fundamental esteja ocorrendo com maior intensidade nos últimos anos, cabe destacar que desde 1968 foram identificados convênios entre a administração municipal e a estadual, nos quais o município passa, pouco a pouco, a se responsabilizar por atribuições que eram até então desenvolvidas pela própria rede estadual. Em 1968, a administração municipal é autorizada pela Câmara<sup>40</sup> a se responsabilizar pela manutenção e ainda construção de unidades escolares estaduais; em 1981, pelo atendimento odontológico dos alunos de escolas estaduais; em 1984, pelo desenvolvimento da educação pré-escolar; em 1986, pela municipalização da merenda escolar e em 2005, pela implantação do Programa de Ação Cooperativa (PAC) Estado – Município, “objetivando a execução de construção, ampliação, reforma e/ou adequação de prédios escolares no Município, nos termos do Decreto Estadual nº 49.507/2005” (KARIRI, Lei 4460, 2005).

Além da recente ampliação de rede municipal, a SME também passou por uma reorganização, com a ampliação de cargos e funcionários. O atual organograma da SME data de

---

<sup>40</sup> Como as informações aqui apresentadas resultam de levantamento realizado na página eletrônica da Câmara Municipal, só se pode afirmar com certeza a autorização dada pela Câmara para a realização dos convênios, não foi possível obter informações se estes convênios de fato foram efetivados.

2009 e a organiza a partir de dois departamentos: o de ensino e o administrativo. O departamento de ensino é responsável pela educação infantil e fundamental, além de cursos profissionalizantes e da educação ambiental. O departamento administrativo é responsável pelos “serviços meios” da educação, isto é, compras, transporte e alimentação escolar e patrimônio e materiais. No quadro da SME, apenas a supervisão escolar é concursada, o restante dos funcionários ocupam cargos em comissão. Os diretores das escolas municipais também ocupam cargos em comissão.

A rede de escolas de Kariri integra o Sistema Estadual de Educação, sendo que segundo os entrevistados não há interesse da atual administração de alterar esta situação. Situação semelhante foi constatada em relação ao Plano Municipal de Educação (PME). Até meados de 2010, durante o período de realização das entrevistas, o município não possuía este Plano e não parecia com disposição naquele momento de elaborá-lo. Com relação ao Conselho Municipal de Educação, este foi criado em 1999, mas segundo alguns de seus membros, seu funcionamento é bastante limitado, sem praticamente conseguir exercer suas atribuições previstas legalmente. Em relação aos demais municípios brasileiros, no que se refere a estes dados, Kariri encontra-se em uma situação similar. Em 2009, quase metade dos municípios (48%) compunha os respectivos sistemas estaduais de educação, quase 80% possuíam Conselho Municipal de Educação e 44% ainda não havia elaborado um PME (IBGE, 2009).

### **3.3.2 A educação em Tikuna**

Os dados do Censo do IBGE de 2000 mostram uma situação educacional um pouco melhor do que a média do estado de SP. A taxa de analfabetismo, acima de 15 anos, era de 5,58%, a média de anos de estudo da população de 15 a 64 anos, 7,89 anos; 54% da população acima de 25 anos tinha menos de 8 anos de estudo, enquanto que 47% da população de 18 a 24 anos tinha completado o ensino médio.

Em 2011 Tikuna tinha escolas municipais que atendiam a educação infantil, o ensino fundamental (séries iniciais e finais) e uma pequena parte do ensino médio, enquanto o estado atendia parte das séries finais do ensino fundamental e o restante ensino médio. A presença do privado se dá em todos os níveis de ensino, inclusive no ensino superior. Em Tikuna há uma faculdade privada que, em 2004, tinha 1.669 alunos matriculados (MEC, INEP).

A distribuição das matrículas iniciais entre o estado, o município e o privado encontram-se no quadro abaixo.

**Quadro 7:** Matrículas iniciais por nível e modalidade de ensino e dependência administrativa – Tikuna, 2011

		Municipal	Estadual	Privada
<b>Educação Infantil</b>	Creche	559	0	1101
	Pré-escola	1816	0	712
<b>Ensino Fundamental (EF)</b>	Séries iniciais	5379	0	2826
	Séries finais	1814	2823	2878
<b>Ensino Médio (EM)</b>		268	3202	1601
<b>Educação Especial (incluídos, salas e classes especiais)</b>	Creche	2	0	1
	Pré-escola	13	0	2
	EF I	54	0	162
	EF II	43	12	5
	Ensino Médio	0	11	0
<b>Educação de Jovens e Adultos (EJA) - presencial</b>	EF	505	0	0
	EM	0	264	19

Fonte: Censo Escolar INEP - 2011

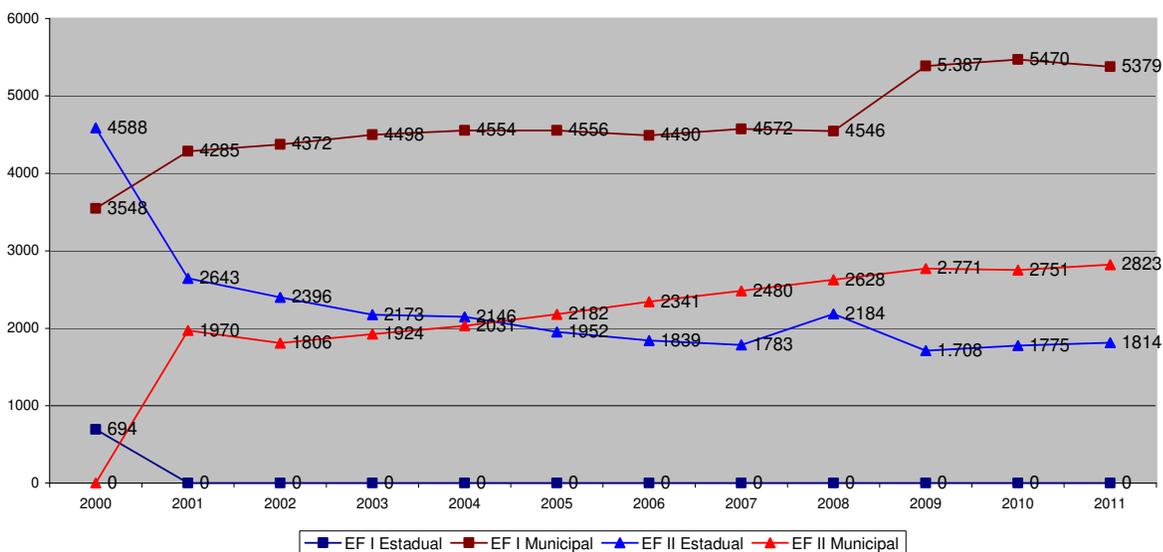
O atendimento em creche no município cresceu significativamente de 1999 até 2010: em 1999 não havia nenhuma creche municipal, em 2000 criam-se 40 vagas e em 2011 são 559 crianças matriculadas em creches municipais e mais 200 em duas creches conveniadas com o município. O atendimento desta faixa etária tem sido realizado sempre na zona urbana. As matrículas na pré-escola apresentaram uma relativa estabilidade entre 1999 e 2008, atendendo a uma média de 3.000 crianças por ano em unidades municipais. Em 2009 constata-se uma redução neste atendimento, permanecendo nos anos seguintes, em virtude da reorganização da rede, com a ampliação do ensino fundamental para 9 anos. Cabe aqui destacar que embora formalmente esta alteração tenha ocorrido em 2009, sua implantação na rede se deu apenas em 2011, quando o último ano da pré-escola passou a compor o ensino fundamental, ainda que as salas de aula tenham sido mantidas nos prédios da educação infantil. O atendimento privado da educação infantil, realizado integralmente na zona urbana, passou por um crescimento extraordinário no período: em 1999 eram apenas 37 matrículas em creche e em 2011 ultrapassou 1.000 matrículas; enquanto que para a pré-escola, em 1999 eram 486 crianças matriculadas e em 2011, 712.

Com relação ao ensino fundamental, desde 2001 todas as matrículas dos anos iniciais são oferecidas pelo município, e nos anos finais do ensino fundamental desde 2001 tem ocorrido a passagem das matrículas do estado para o município. O atendimento rural é realizado exclusivamente em escolas municipais. As matrículas em estabelecimentos privados se encontram todas na zona urbana e representam um percentual significativo com relação ao total de matrículas tanto nos anos iniciais, como nos anos finais do ensino fundamental, sendo que neste último representam mais matrículas do que as oferecidas pela rede estadual.

De forma ainda mais intensa que Kariri, Tikuna apresenta um alto percentual de matrículas em escolas privadas, em todos os níveis de ensino. Em 2011, os percentuais de matrícula no privado em relação ao total de vagas oferecidas foram: 66% em creche, 28% em pré-escola, 34% nos anos iniciais do ensino fundamental, 38% nos anos finais do ensino fundamental e 31% no ensino médio. A título de comparação, os percentuais de matrículas em estabelecimentos privados em relação ao total de matrículas, no Brasil, são, respectivamente: 34%, 28%, 13%, 12% e 12% (MEC, INEP).

O processo de municipalização do ensino fundamental iniciou-se a partir de 1998. Até 1997 o município atendia a educação infantil (pré-escola) e a educação de jovens e adultos (de ensino fundamental). Todo ensino fundamental regular era atendido pela rede estadual. O processo de municipalização se deu em duas fases: a primeira em 1998 com a municipalização das escolas de 1ª a 4ª séries, e em 2001 a municipalização das escolas de 5ª a 8ª séries, considerada mais complexa já que exigia uma organização diferenciada da rede, envolvendo professores especialistas, currículos específicos e uma demanda de alunos e pais consideravelmente diferente dos anos iniciais do fundamental, tal como relatado por uma das supervisoras de ensino do município. Apresenta-se abaixo a evolução das matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, na última década.

**Gráfico 3:** Evolução das matrículas no ensino fundamental, anos iniciais e finais, de 2000 à 2011 – Tikuna



Fonte: EDUDATA, INEP/MEC

No processo de municipalização, a administração municipal optou por ficar com os professores do estado que quisessem permanecer na rede municipal, porém estes ficaram numa situação diferenciada dos demais professores que ingressaram na rede municipal posteriormente. Esta situação gera, até hoje, uma série de problemas no interior das escolas, pois são duas carreiras da mesma profissão que convivem lado a lado. Nas escolas praticamente todos os cargos do magistério são concursados: os professores, coordenadores pedagógicos, diretores e vice-diretores. Contratados são apenas os professores eventuais, que são chamados para substituir professores em caso de falta ou para atuar nas salas de aceleração.

Em 2010 a prefeitura assumiu o atendimento do ensino médio em duas escolas rurais: em uma o estado já oferecia o ensino médio, compartilhado num prédio municipal, e na outra a prefeitura criou salas para atender a demanda de ensino médio da região. Este processo será abordado detalhadamente no capítulo 6. Com estas duas escolas, o município tem matriculado 268 alunos de ensino médio, deixando o estado com o atendimento exclusivamente do ensino médio na área urbana.

Com relação à educação especial o atendimento se dá majoritariamente pelo município e em salas regulares. O atendimento em classes ou escolas especiais se dá pelo privado, o qual em 2006 atendeu cerca de 240 alunos de classe de alfabetização, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (MEC, INEP).

No ensino superior, a prefeitura possui dois programas para promover o acesso de munícipes a este nível de ensino. O primeiro programa existe desde 1973 e se constitui como uma ajuda de custo para pagamento de algumas mensalidades do curso. O segundo programa oferece bolsas de estudo que cobrem de 50% a 100% do valor do curso na faculdade privada sediada no município por uma compensação de tributos.

A SME está organizada em três diretorias: Pedagógica, Administrativa e Alimentação Escolar, sendo que os diretores de cada departamento ocupam cargos em comissão. Compõem ainda a equipe da SME os supervisores de ensino, estes concursados na rede. As escolas municipais integram o Sistema Estadual de Educação. A administração municipal tem interesse em constituir Sistema próprio de Educação, sendo que em 2010 iniciaram o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação, já com esta perspectiva. Desde 1997 o município possui Conselho Municipal de Educação, o qual se reúne mensalmente, o que não significa que consiga exercer todas suas atribuições, conforme relatado por alguns de seus conselheiros.

## CAPÍTULO 4

### O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES DA ATUAÇÃO DA UNIÃO JUNTO AOS MUNICÍPIOS

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) visa, dentre seus vários objetivos, o estabelecimento de uma nova relação entre os entes governamentais, revendo, inclusive, a postura da União no regime de colaboração. Neste sentido, organiza uma nova sistemática para efetuar a assistência técnica e financeira junto aos estados e municípios, prevista constitucionalmente como forma de garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (art. 211, §1º). Esta nova sistemática envolveu a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir do qual metas a curto, médio e longo prazo foram estabelecidas para todas as escolas, redes e sistemas municipais e estaduais de educação. Além destas metas, o índice tem servido para o governo federal estabelecer prioridades em sua atuação, com a identificação das escolas e redes “mais frágeis” (BRASIL, 2007). A priorização de sua ação tem se dado em dois aspectos fundamentalmente: a) no que se refere às transferências voluntárias – aquelas que não estão previstas legalmente e, assim, são dependentes das políticas de distribuição do governo federal e das solicitações dos governos subnacionais; e b) no apoio técnico às escolas e municípios que obtiveram os mais baixos índices nacionalmente, ou que tiveram uma redução no mesmo em relação à avaliação anterior.

Se por um lado o governo federal estabelece uma dinâmica focalizada, voltada às escolas e redes com situação educacional mais frágil (conforme indicação do rendimento escolar e taxas de aprovação dos estudantes), por outro, busca disponibilizar de forma universal, isto é, para todas as escolas e redes de educação, instrumentos de avaliação, planejamento e orientação da gestão educacional: Prova Brasil, Plano de Ações Articuladas, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e PDE-escola. Segundo o próprio governo federal, esta seria uma alternativa para não cometer equívocos identificados em gestões anteriores com a focalização de grande parte dos recursos, o que acabava por ocasionar a falta de investimento nas áreas que não eram consideradas prioritárias (BRASIL, 2007).

A divulgação do PDE se deu juntamente com a assinatura do Decreto 6.094 de 2007, o qual dispõe sobre a implementação do referido Plano de Metas. Com base nas metas previstas neste Decreto que as redes e sistemas municipais e estaduais de educação deveriam se organizar para melhorar as notas do IDEB e alcançar as metas a curto, médio e longo prazos, estipuladas pelo governo federal.

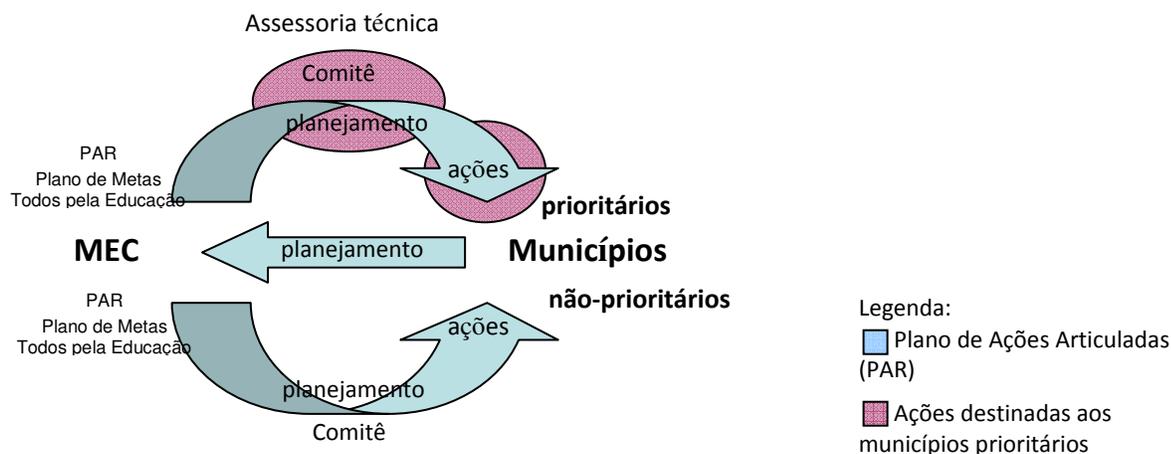
No caso do PAR, é em sua elaboração que se firmam as ações a serem realizadas pelo MEC e/ou pelas Secretarias Municipais de Educação, visando a melhoria da educação no município em questão. O PAR é um documento elaborado pelo MEC, cujo preenchimento coube a um Comitê composto especificamente para esta finalidade, o qual ficou também responsável pelo acompanhamento e monitoramento das ações previstas neste processo, sejam estas de atribuição da União ou do próprio Executivo Municipal. O documento do PAR consiste em um roteiro de questões divididas em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. Cada uma destas dimensões abrange vários indicadores. O Comitê do PAR deve atribuir uma nota de um a quatro a cada um destes indicadores, sendo um, a nota que se refere à situação mais desfavorável e quatro, a situação mais favorável. Quando atribuem um ou dois para determinado indicador, gera-se uma demanda a ser resolvida, seja com uma ação do MEC seja por uma ação do município.

Assim, tem-se que na dinâmica proposta pela União, com o PDE, os aspectos introduzidos em sua atuação junto aos demais entes federados foram: a) o estabelecimento de um Plano de Metas a ser seguido pelos entes governamentais que aderiram ao Compromisso Todos pela Educação; b) a disponibilização do PAR, instrumento de planejamento a ser utilizado bilateralmente entre a União e os governos estaduais ou municipais; e c) a assistência técnica e financeira disponibilizada aos municípios tidos como prioritários. Os aspectos relacionados à avaliação, decorrentes de alterações na avaliação nacional do rendimento escolar, serão discutidos no próximo capítulo.

Esta dinâmica proposta pelo governo federal com a implantação do PDE pode ser visualizada no esquema a seguir, onde se destaca os aspectos introduzidos pelo MEC, a partir do referido Plano, na relação com os municípios, sejam estes prioritários ou não<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> A análise do Plano de Desenvolvimento da Educação, em especial seus aspectos de continuidade e de mudança com relação a atuação dos governos anteriores pode ser encontrada no capítulo 2.

**Esquema 1:** Dinâmica proposta para a atuação do MEC junto aos municípios, a partir do PDE

**Fonte:** Elaboração da autora, com base em Brasil (2007)

Do Ministério da Educação parte a elaboração e disponibilização do PAR para que este instrumento seja preenchido por todos os estados e municípios brasileiros. Em azul apresenta-se o movimento previsto pelo MEC com a utilização do PAR, que deve por um lado nortear as ações municipais e, por outro, servir como referência para seu próprio planejamento, ao possibilitar a priorização de determinadas redes ou sistemas municipais que mais necessitariam de sua assistência técnica e financeira. Em lilás destacam-se os momentos em que esta assistência ocorreria no caso dos municípios prioritários. Inicialmente logo na elaboração do PAR, quando assessores do MEC realizaram visitas técnicas aos municípios classificados como prioritários para auxiliá-los no diagnóstico da situação local e preenchimento do PAR. Em seguida, determinados programas e ações do governo federal deveriam ser priorizados para atendimento dos municípios prioritários, ou a partir das necessidades apontadas pelos municípios, de maneira geral, por meio do preenchimento do PAR.

Neste capítulo serão discutidas as dinâmicas decorrentes desta forma de atuação da União na gestão da política educacional local a partir das constatações realizadas nos dois municípios estudados: Kariri e Tikuna. Para tal, procurar-se-á não limitar a análise aos constrangimentos e limitações do desenho institucional da federação brasileira, mas olhar também para outros fatores que têm influenciado a política educacional tanto em âmbito local como federal, e como estes conflitos de interesse aparecem ou são negados na dinâmica desencadeada pelo governo federal, com o PDE.

Pode-se dizer que esta dinâmica proposta pelo governo federal, ao se posicionar de uma forma diferenciada junto aos demais entes governamentais, é uma tentativa de responder, ainda que

paliativamente, a problemas historicamente presentes na educação brasileira. Ainda que a legislação educacional em vigência tenha avançado com a possibilidade de se constituir um sistema nacional de educação, com a União responsável pela equalização de oportunidades e condições educacionais em todo o país, com a vinculação financeira e obrigatoriedade de gasto mínimo por ente federado, ainda não se resolveu como efetivar de forma cooperada a garantia do direito à educação (CF/1988). Conforme já mencionado ao longo do texto algumas questões permanecem em aberto, tais como a responsabilização de cada esfera governamental pela oferta de um serviço de “qualidade” e sua “colaboração” junto aos demais entes federados. Se por um lado estes problemas são oriundos da não definição de condições de qualidade ou do regime de colaboração, por outro, sua indefinição constitui-se apenas como a face mais aparente dos conflitos e contradições presentes na atual estrutura federativa brasileira, em geral, e na política educacional, em particular.

Em outras áreas sociais, como na saúde e mais recentemente na assistência social, tem-se organizado a oferta dos serviços entre os entes federados no formato de *sistema*, nos quais autonomia e interdependência têm sido combinadas a partir de um importante papel coordenador da política nacional realizada pelo governo federal, bem como com a constituição de arenas de negociação e deliberação entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2010).

No caso da educação não se conseguiu até o momento construir um consenso sobre o formato de organização que deveria ser adotado. No período da constituinte, por exemplo, havia um forte movimento favorável à municipalização do ensino, justificando-a pela suposta possibilidade de maior participação da comunidade na educação, no entanto, este não foi incorporado ao texto legal, alegando-se que desconsiderava a realidade brasileira, em particular as desigualdades existentes entre os entes da federação e as relações patrimonialistas ainda presentes em âmbito local (ARAUJO, 2005; ABRUCIO, 2010). A falta de consenso sobre o significado de descentralização na educação e sobre o papel do governo federal junto aos estados e municípios resultou em ausências e indefinições nos textos da CF/1988 e da LDB/1996 no que se refere à organização da educação no país. São exemplos desta indefinição, o estabelecimento dos Parâmetros Curriculares Nacionais, durante o governo FHC; a responsabilidade compartilhada, mas que em geral acaba sendo individualizada entre estados e municípios pela oferta do ensino fundamental; a possibilidade de constituição de sistemas de ensino por todos os estados e municípios, além do governo federal; entre tantos outros.

Esta situação é agravada com a constante interpretação da *descentralização*, como sinônimo de *municipalização* (ALMEIDA, 2005). Esta última entendida tanto pela transferência de serviços de uma esfera de governo para outra, que em geral ocorre do estado para o município;

como pela iniciativa do município de expandir sua própria rede de ensino<sup>42</sup> (OLIVEIRA, 1997). Se por um lado, a municipalização proporcionou inovações em várias áreas governamentais, com a criação de programas tais como o Programa Saúde da Família, Bolsa Escola e Orçamento Participativo, por outro lado, estas inovações estão circunscritas a poucas realidades, sendo que de maneira geral, há escassez de recursos e dependência financeira de municípios junto aos estados e governo federal, além de ainda perdurarem práticas clientelistas e excesso de poder nas mãos do prefeito, dificultando, conseqüentemente, qualquer processo de democratização da gestão local (ABRUCIO, 2010).

Esta situação dual que representa o conjunto dos municípios brasileiros decorre, como visto anteriormente, tanto do processo histórico de formação deste nível governamental, em especial no século que se seguiu à primeira constituição federativa do país (1889), marcado pelo poder de oligarquias regionais, clientelismo e extrema desigualdade de propriedade (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003), quanto pelo vultoso aumento no número de municípios no país nas últimas décadas, em particular nos períodos de descentralização política (GOMES e DOWELL, 2000)<sup>43</sup>.

A combinação desta situação em que há um grande aumento tanto no número de municípios como em suas atribuições, com o legado histórico de clientelismo e patrimonialismo em administrações municipais parece vir a justificar a intervenção federal na política local (ARRETICHE, 2010), além da falta de competência técnica identificada particularmente nos pequenos municípios.

Segundo Arretiche (2010), pode-se dizer que várias das políticas federais atualmente voltadas à educação regulam a atuação dos governos municipais. De acordo com esta autora, há dois tipos de políticas descentralizadas, as *reguladas* e as *não reguladas*. As reguladas são “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (p. 603). Compreendidas desta forma, tem-se que o PDE, bem como demais programas de assistência técnica e financeira em execução pelo Ministério da Educação, se constituem com este caráter da política descentralizada, de forma a regular a oferta da educacional municipal.

Discutiremos a seguir como este processo tem se desdobrado nos municípios, considerando tanto a atuação da União como a reação dos próprios municípios decorrente destas políticas, em particular a partir da implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação. É evidente que não se pode estabelecer relações de causa e efeito entre a implementação de uma política e seus resultados. Pretende-se, pelo contrário, identificar e problematizar dinâmicas proporcionadas pelo

---

<sup>42</sup> Oliveira (1997) distinguiu estas duas formas de municipalização ao tratar do caso específico do ensino fundamental. Tomo a liberdade de utilizar esta definição para outros níveis e modalidades de ensino.

<sup>43</sup> Entre 1940 e 1970 surgiram 2.377 novos municípios e na década de 1980 foram mais 1.516 novos municípios (IBGE, 2010).

conjunto de políticas implementadas em um determinado momento histórico, sem deixar de considerar as demais políticas já em desenvolvimento no próprio município.

Nos dois municípios estudados, este conjunto de políticas voltadas à gestão municipal, em particular a elaboração, monitoramento e constituição do Comitê do PAR, como veremos, pouco interferiu no planejamento e gestão das políticas educacionais dos municípios analisados. Estas políticas foram realizadas pelos municípios para cumprir uma obrigação com o MEC, de forma a garantir a manutenção ou a possibilidade de firmar novos compromissos com o mesmo.

Apresentaremos como se deu esta dinâmica desencadeada pelo MEC junto aos municípios, bem como em relação à sua própria atuação. Inicialmente discutiremos as possíveis intenções e estratégias presentes na utilização do PAR, primeiro na própria atuação da União e, em seguida, na gestão da política municipal de educação. No caso dos municípios serão tratadas as decorrências desta dinâmica tanto no que se refere ao conteúdo das políticas, como as ações e programas a serem implementados, quanto no que se refere à forma prevista para tal, com a indicação de composição do Comitê do PAR e elaboração do diagnóstico, planejamento e monitoramento das ações de maneira mais coletiva. Ao final do capítulo será problematizada a concepção do MEC de participação social e suas implicações nos municípios com a proposta de composição de mais um colegiado na área da educação nos municípios.

#### **4.1. Plano de Ações Articuladas: estratégia de planejamento bilateral?**

Constatou-se que a principal novidade na relação estabelecida entre a União e os demais entes federados na gestão da educação com a implementação do PDE foi a sistemática criada como forma de desencadear um processo de “melhoria” da educação nacional, envolvendo, para isso, a disponibilização de índices, instrumentos de planejamento, metas e diretrizes a serem utilizados pelos demais entes federados, em particular pelos municípios. A todos eles foram disponibilizadas as metas e diretrizes do Compromisso Todos pela Educação e a possibilidade de elaborar o PAR, instrumento de planejamento a ser preenchido por uma equipe local. No caso dos municípios prioritários, além destes instrumentos, foram disponibilizados assessores do MEC, ou por este contratados, para acompanhar o processo de elaboração e monitoramento do PAR, além de poderem ser priorizados nas ações e programas de assistência financeira do MEC.

Esta nova sistemática junto aos municípios, em especial no que se refere ao processo relacionado ao PAR, tem sido justificada pelo governo federal por dois argumentos principais. O primeiro refere-se à continuidade dos programas desenvolvidos nos municípios, já que segundo o MEC, um dos principais problemas no regime de colaboração tem sido a intermitência dos programas e ações desenvolvidos entre os entes federados (BRASIL, 2007). O caráter plurianual do

PAR garantiria, portanto, a continuidade das ações seja do MEC, ou do próprio município pelo período de ao menos quatro anos consecutivos (período de vigência do PAR), evitando, assim, “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado” (BRASIL, 2007, p. 25).

O segundo argumento que tem justificado este tipo de assistência técnica supõe a fragilidade técnica na gestão de muitos municípios (HADDAD, 2008, p.06). Com a antiga sistemática de transferência de recursos voluntários da União, com base na apresentação de projetos elaborados pelos próprios municípios e suas unidades escolares, a transferência de recursos se dava para aqueles municípios que tinham mais condições de solicitá-los. Os municípios e instituições que deveriam ser o alvo prioritário destes recursos, em virtude da própria fragilidade técnica, tinham dificuldade de elaborar o projeto para sua solicitação, estando praticamente excluídos do recebimento destes recursos e, portanto, sujeitos à reprodução de suas condições precárias. Como exemplo tem-se o caso de Pernambuco, onde, segundo pesquisa realizada por Azevedo no início dos anos 2000 com gestores municipais deste estado, identificou-se que um dos principais obstáculos que impediam o acesso às transferências voluntárias oferecidas pelo governo federal era a falta de estrutura técnico-administrativa e financeira; isto é, a dificuldade para obter informações, a falta de profissionais qualificados, bem como a impossibilidade de arcar com a contrapartida exigida pelo governo federal no caso de alguns de seus programas (2002).

A perversidade de tal sistemática tem sido reconhecida pelos governos locais, como mencionado acima, por pesquisadores (CRUZ, 2009; PINTO, 2009), e também o foi mais recentemente pelo governo federal. A identificação deste problema tem levado, inclusive, à redefinição da atuação da União junto aos municípios, como se pode constatar com a disponibilização de instrumentos de planejamento, bem como com o envio de assessores aos municípios prioritários. Além destas ações mais diretas, observa-se a necessidade de reestruturação da própria organização interna do Ministério, ao prever em seu interior a composição de uma Secretaria específica para lidar com os assuntos relacionados à articulação com os demais entes governamentais, através da criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), em 2011 (BRASIL, Decreto 7.480, 2011).

Para Carlos Abicalil, responsável por esta Secretaria, a atuação da União junto aos municípios é fundamental, já que os municípios “*não nasceram autônomos e depois aderiram à federação*”. O processo foi justamente o contrário. Os municípios eram, até recentemente, dependentes e subordinados aos estados de origem. Portanto, segundo ele “*o vínculo de construção da federação brasileira é diferente do vínculo de construção de outros federalismos mundo afora, contemporâneos*”, justificando assim, um papel mais atuante da União junto aos

municípios, garantindo-lhes neste processo melhores condições para o oferecimento dos direitos sociais.

Com base nestas intenções, esta nova sistemática teria como diferencial para a atuação municipal, a possibilidade de um melhor planejamento com relação aos programas federais, além de que todos os municípios podem, em tese, solicitar a participação nos programas de transferência voluntária. Para a União, o diferencial está na possibilidade de organizar seus repasses a partir das demandas e variáveis previamente definidas sobre as condições dos municípios<sup>44</sup>, além de priorizá-los para os “casos mais dramáticos” (BRASIL, 2007, p. 23). Na visão da SASE, o PAR é uma das ferramentas da União para organizar sua função suplementar de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios “*com critérios que sejam cada vez mais critérios universalizantes e não dependentes de quem é o gestor de turno, seja lá no ente federativo, seja aqui no ambiente da União*” (Abicalil).

Sendo estas as justificativas para a nova dinâmica de relação entre a União e os municípios no âmbito do PDE, discutiremos a seguir o que a pesquisa junto aos dois municípios paulistas pode dizer com relação a esta sistemática, assim como quais decorrências desta sistemática foram constatadas na dinâmica de atuação da União e na dos municípios.

#### **4.1.1. O Plano de Ações Articuladas: planejamento, controle e indução federais junto aos municípios?**

Com relação a atuação da União cabe inicialmente evidenciar que o Plano de Desenvolvimento da Educação, das quais várias de suas ações estão contempladas no Plano de Ações Articuladas, se constitui como o Plano Plurianual (PPA) do governo federal para a área da educação de 2008 à 2011 (KRAWCZYK, 2008). O PPA é uma obrigação constitucional da qual todos os governos (federal, estadual e municipal) devem cumprir. Este deve ser elaborado no primeiro ano de mandato para a execução nos quatro anos seguintes e deve ser instituído por lei, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para com suas despesas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

Pode-se dizer então que o PDE – bem como os demais Planos apresentados em 2007 pelo governo federal, sob a denominação de Planos de Aceleração do Crescimento (PAC) – foi uma forma de publicizar o PPA do governo federal bem como de apresentar o conjunto de ações federais em um plano para a área da educação. Considerando que a imensa maioria das ações do governo federal para a educação básica é realizada junto aos demais entes federados, sua divulgação – de

<sup>44</sup> Apenas a título de ilustração, algumas das variáveis utilizadas como critério para a distribuição dos programas e recursos do governo federal têm sido a baixa nota no IDEB, a localização das escolas em capitais e regiões metropolitanas e o tamanho dos municípios.

forma mais acessível – possibilita o conhecimento por parte dos demais gestores e da própria sociedade em geral. Ainda que o PPA seja um documento público, isto não quer dizer que a maioria das pessoas tenha acesso a ele e o compreenda. Por isso, a divulgação do PDE e das ações constantes no PAR permite maior transparência e controle social da política executada pelo governo federal.

Apesar da intenção do governo federal em avançar neste sentido, as equipes gestoras dos dois municípios estudados apontaram para incertezas em relação à continuidade dos programas, ao recebimento das transferências e equipamentos, além da falta de credibilidade no que se refere à distribuição dos recursos entre os municípios, como se ainda se mantivessem critérios não objetivos nas transferências voluntárias. Seria a herança dos repasses voluntários do MEC a responsável por estas incertezas, ou a atual sistemática de atuação do MEC junto aos municípios – apesar de suas intenções – ainda não logrou resolver de forma satisfatória o problema do planejamento das ações em colaboração entre os entes federados?

Com relação ao recebimento de verbas ou materiais para a implementação de programas específicos, alguns funcionários da SME de Tikuna levantaram problemas no que diz respeito ao planejamento conjunto destas ações, como a falta de conhecimento dos critérios para recebimento dos programas, bem como a quantidade e periodicidade dos materiais a serem recebidos. Um dos exemplos mencionados foi o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), o qual disponibiliza computadores e recursos digitais para equipar ambientes tecnológicos nas escolas. Dois aspectos mencionados pelo diretor administrativo da SME auxiliam na reflexão sobre o desenvolvimento de ações conjuntas entre os entes federados. O primeiro foi o desconhecimento dos critérios para a definição do número de escolas que poderiam ser contempladas no programa. Segundo ele, em 2008 o município pôde cadastrar apenas duas escolas, mas mais tarde o critério foi alterado e, em 2009, o programa foi ampliado para a participação de todas as escolas. Sem dúvida que a ampliação é positiva; no entanto, para o melhor planejamento dos municípios em relação a sua receita de recursos, seria fundamental que soubessem com antecedência o cronograma de liberação dos programas do governo federal.

Outro aspecto ressaltado pelos gestores de Tikuna foram as exigências de contrapartida do município para recebimento dos equipamentos, em particular o provimento da infra-estrutura necessária, segundo as normas do próprio programa. Como em algumas escolas esta estrutura não existia, exigindo um investimento maior do município seja para a adequação de ambientes ou ampliação de escolas em que todas as salas já estavam ocupadas, a prefeitura optou por receber os equipamentos apenas nas escolas em que não necessitariam de reforma ou ampliação, considerando, inclusive, a necessidade de salas para o atendimento regular dos alunos. Portanto, o problema não necessariamente está na aquisição do equipamento, mas na adequação do espaço

físico escolar, compatibilizando tanto o acesso aos equipamentos tecnológicos, como também com a universalização do atendimento escolar.

A partir destes problemas constatados em Tikuna acerca dos descompassos entre o planejamento municipal com o recebimento dos programas federais, dois pontos são destacados, pensando nas supostas necessidades para efetivar um planejamento efetivamente bilateral, ou seja, um planejamento que levasse em consideração as necessidades e demandas dos diferentes níveis governamentais que deste participam.

Primeiro tem-se que o PAR, apesar de ser preenchido pelos gestores ou comitês dos municípios, praticamente não contemplou as necessidades e demandas da realidade local. As próprias necessidades e demandas municipais apontadas no documento do PAR são limitadas naquilo que o MEC definiu anteriormente, com base nos programas que esse tem desenvolvido. Assim, várias das necessidades e demandas municipais que não “cabem” no rol de programas já existentes do MEC também não podem ser expostas e, conseqüentemente, dificilmente se tornam pauta de debate. Além disso, tem-se por um lado, a intenção de que o planejamento fosse bilateral entre os municípios e o governo federal, ao menos no que se refere às ações do MEC; por outro lado, no entanto, sua implementação ocorreu de forma unilateral: o recebimento das ações e programas federais nos municípios tem dependido quase que exclusivamente dos tempos e dinâmicas do governo federal.

Se o primeiro ponto aborda a relação de “superioridade” instituída entre o MEC e os municípios, o segundo ponto discute o posicionamento do MEC em relação ao seu próprio planejamento, bem como em relação ao restante do governo federal.

A utilização das informações coletadas no PAR para o planejamento das ações do governo federal e da priorização de seus recursos para os municípios que mais necessitam foi constatada durante a pesquisa de campo em apenas uma situação. Segundo a coordenadora da educação básica da Representação do MEC em São Paulo, os dados disponibilizados nos Planos de Ações Articuladas proporcionaram uma modificação nos critérios de repasse dos recursos para as escolas participantes do PDE-escola. Os problemas identificados nos Planos dos municípios possibilitaram a definição de eixos prioritários a serem focalizados nas escolas. A fala desta coordenadora ilustra bem esta situação: *“na orientação para a elaboração do PDE-escola, a gente fala que ‘o MEC carimbou algumas ações’, o recurso vai para a escola, mas ele tem um direcionamento que são as prioridades”*. Estas prioridades abarcam quatro programas federais, já em execução: Proinfo, Mais Educação, Escola Acessível, e Formação dos Conselheiros de Escola. Assim, quando as escolas elaboram seus Planos de Ação tem-se *a priori* quatro prioridades, acesso a informática, escola em tempo integral, com melhor acessibilidade física, e fortalecimento dos conselhos de escola. Somente

se a escola justificar que já possui condições para trabalhar com estas prioridades, ou seja, *“se ela já possui acessibilidade, se ela já possui laboratórios, se ela já possui esta estrutura básica, aí sim ela utiliza este recurso em outros aspectos”* (Coordenadora REMEC/SP).

Retomando para os problemas destacados pelos gestores de Tikuna, ao que parece, a dinâmica proposta pelo MEC e apresentada aos demais entes governamentais, em especial com o PAR, foi realizada de tal forma que isolou o MEC do processo de planejamento federal, como se este não dependesse dos demais Ministérios para definição de seus gastos. Em outras palavras, somente o preenchimento do PAR não é suficiente para viabilizar todos os programas e ações federais lá previstas. A depender das ações demandadas, um possível reajustamento no orçamento do MEC se faria necessário, de forma a contemplar as diferentes necessidades municipais ali apontadas. No caso dos dois municípios analisados, o preenchimento do PAR se deu entre 2009 e 2010, nos dois últimos anos de mandato do governo federal, o que já aponta uma dificuldade na incorporação destes dados ainda no período de vigência do orçamento federal, ficando então na dependência da próxima gestão.

Tem-se, assim, um aparente “planejamento bilateral”. Os municípios não se sentem parte deste planejamento, que apesar de sua importância, já chega pré-definido, e sua implementação se dá no tempo do governo federal, sem respeitar as necessidades municipais. Além disso, o MEC não pode ser visto como uma entidade autônoma e independente do restante do governo federal; para que suas ações e programas sejam viabilizados, a aprovação de seu orçamento é fundamental. Não é possível tratar da relação entre os entes federados, sem considerar os tempos e espaços – ao menos os institucionalizados – em que se dá a formulação das políticas que envolvem dois ou mais níveis governamentais.

Outro aspecto a ser destacado sobre a nova sistemática de assistência fornecida pela União aos municípios está relacionado com a possibilidade de o MEC acompanhar, ainda que à distância, suas ações e programas em execução pelos municípios. Para isso, segundo o relato de um funcionário da Representação do MEC no estado de São Paulo, o governo federal criou o monitoramento do PAR, para acompanhar as ações estabelecidas no referido plano. Segundo ele, como o MEC até hoje não consolidou uma estrutura própria – particularmente em termos de pessoal – que atendesse a todo o país, e considerando que a maioria dos municípios também não possuía estrutura técnica para trabalhar com planejamento, optou-se por trabalhar com o PAR e com mecanismos de “monitoramento auto-avaliativo”. Desta forma, os municípios informam ao MEC o andamento das ações previstas no PAR, o qual, mesmo à distância, obtém informações a respeito da situação de execução de suas ações em âmbito local.

Acerca da nova sistemática de atuação da União junto aos municípios, além dos três aspectos destacados até o momento – a publicação do PPA da União para a área da educação, o planejamento bilateral e as dificuldades ainda encontradas em sua efetivação e a possibilidade de acompanhamento à distância da execução das ações federais em âmbito local – tem-se também um quarto aspecto a ser problematizado: o estabelecimento de “mecanismos de indução para a adoção das diretrizes e para o cumprimento de metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (MEC, s/d, p.1).

Estes mecanismos de indução encontram-se tanto na dinâmica instituída entre os resultados do IDEB, as metas as serem atingidas e as diretrizes apresentadas no Plano de Metas Todos pela Educação (BRASIL, Decreto 6.094, 2007), como nos programas de assistência voluntária do governo federal. No primeiro caso, pressupõe-se que a adesão dos estados e municípios ao Compromisso Todos pela Educação, em combinação com as metas indicadas pelos resultados do IDEB, suscite a busca pela melhoria da qualidade dos serviços educacionais tendo como um dos principais parâmetros as diretrizes indicadas no referido Plano de Metas. Como qualquer outra diretriz, estas não são imparciais, isto é, representam um determinado conjunto de ideais e posicionamentos sobre a sociedade e sobre a educação. Sendo o Brasil uma federação, o executivo federal não poderia instituir aos demais entes federados estas diretrizes como diretrizes nacionais, a não ser que as mesmas tivessem sido aprovadas pelo Congresso Nacional, instância esta representativa da população e do território nacional, ou pelo Conselho Nacional de Educação, órgão responsável por assessorar o Ministério da Educação e deliberar sobre as diretrizes curriculares nacionais para a educação básica. Assim, oferecer o programa aos estados e municípios não como obrigatório, mas sim pela adesão voluntária dos respectivos prefeitos e governadores foi a solução encontrada pelo governo federal para promover esta dinâmica sem que as diretrizes precisassem ser aprovadas pelo Congresso.

Os mecanismos de indução de políticas não são exclusividade da área da educação nem da atual gestão do governo federal. Estes estiveram presentes em demais momentos da história da educação brasileira, como por exemplo, com a implementação do FUNDEF ou dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Vários dos programas de transferência voluntária administrados pelo FNDE também possuem este caráter indutor de políticas, já que a transferência dos recursos materiais ou financeiros está condicionada a um determinado uso junto às redes ou sistemas beneficiados.

Nos dois municípios estudados constatou-se a existência de vários destes programas. Apesar das significativas diferenças nos tipos de metas e dimensão dos programas abordados, destacaremos aqui um exemplo que possibilita a reflexão não apenas do caráter indutivo da atuação federal, mas também da dinâmica promovida pelo MEC junto aos municípios prioritários. A atual administração municipal de Kariri optou pelo fechamento das escolas rurais, alegando que suas

condições são menos favoráveis do que as urbanas. Passou assim a utilizar o transporte escolar para levar os alunos da zona rural a escolas da zona urbana. No entanto, o MEC, por meio da formação voltada à educação no campo, tem como intenção subjacente, a manutenção das escolas rurais. No momento da elaboração do PAR, ao discutir sobre os programas de formação voltados à educação no campo revelou-se um conflito entre os membros da SME participantes e as assessoras do MEC. O relato das assessoras demonstra como foi seu posicionamento frente a situação:

*Tem algumas coisas que eles queriam acabar, não sei se era a parte rural, mas aí o MEC perguntava: se vocês forem terminar, vocês têm algo para cobrir? Aí a responsabilidade é de vocês. Então é melhor vocês pedirem e aproveitarem este material... senão como é que vocês vão ficar?*

Ou seja, na falta de outros programas municipais para a temática, as consultoras orientavam a aceitar as ações disponibilizadas pelo MEC. Esta situação evidencia o conflito gerado a partir de um dos programas de assistência voluntária do MEC, com capacidade de indução de políticas. Como neste caso a administração municipal e o MEC apresentavam diferentes posicionamentos sobre o assunto, a opção seria a não aceitação do programa. Porém, com a atuação das assessoras do MEC, na elaboração do PAR do município, o desfecho da situação foi diferente: o município solicitou a formação voltada à educação no campo.

Sem discutir aqui a relevância da formação voltada à educação no campo, cabe problematizar as responsabilidades e atribuições de cada ente federado e as relações estabelecidas entre estes. Esta decisão de organização da rede é prerrogativa de qual esfera governamental? Cabe ao MEC interferir neste sentido? Se considerarmos que esta pode (ou poderia) ser uma atribuição do governo federal, oferecer formação aos professores nesta temática apresenta alguma probabilidade de reverter uma decisão como esta? Ainda na hipótese desta ser também uma atribuição do governo federal, que tipo de recurso por esse oferecido teria condições de reverter tal situação? Ainda a partir deste exemplo cabe problematizar a discussão acerca da idéia de “autonomia” municipal. É possível discutir autonomia municipal sem considerar qual a problemática em questão ou as condições reais presentes em cada situação? Autonomia municipal seria um conceito absoluto, válido igualmente a todos os municípios, ou relativo, dependente de demais variáveis como, por exemplo, suas condições sócio-econômicas?

Para a SASE, a indução de políticas “*não é necessariamente per si, perversa. Resta saber em que sentido a indução está sendo dirigida*” (Abicalil). Ainda segundo ele, a indução de políticas ocorre em virtude da enorme desigualdade de capacidade financeira entre os entes federados, não sendo uma prerrogativa exclusiva da União. Os estados e alguns municípios também poderiam desenvolver este tipo de relação: “*Os estados que também têm o dever de colaborar exercem igualmente tal característica indutora, e os grandes municípios que conformam em torno de si, consórcios de políticas públicas, igualmente reproduzem esta relação*”. Apesar de acreditar que a

indução de políticas não seja perversa por si só, Abicalil conclui sua fala sobre o tema ressaltando a necessidade de uma reforma tributária, reduzindo as disparidades verticais e horizontais entre os entes federados: *“O que nós necessitamos seguramente é realizar um trânsito cada vez mais intenso e acelerado que tem a ver menos com o setor de educação e mais com a reforma tributária e com o pacto federativo”*.

Enquanto a possibilidade de reforma tributária – favorável a uma melhor redistribuição dos recursos e dos gastos governamentais entre os entes federados – pareça ainda bem distante da atual realidade, continua-se a utilização de mecanismos indutores de políticas, cujas implicações precisariam ser discutidas para os municípios em diferentes situações, em especial financeira. O movimento de mudança desencadeado pelo governo federal, a partir do PDE, no caso analisado, mantém a lógica hierárquica na relação entre os entes federados, em que a União delibera a mudança e exige a participação “voluntária” dos demais governos, estabelecendo tempos e formas pré-determinados para este envolvimento. Veremos a seguir as implicações deste processo na gestão da política de educação dos municípios analisados.

#### **4.1.2 O apoio aos municípios: o conteúdo e a forma do planejamento**

Esta nova sistemática de relação entre a União e os municípios não visava apenas rever a atuação da União, mas também buscava dar melhores condições às equipes locais para solicitar os recursos voluntários disponíveis e, ao mesmo tempo, aprimorar o planejamento e gestão das políticas locais. Evidência disso foi a disponibilização de instrumentos para realização de um diagnóstico da situação local e planejamento das ações para os anos posteriores, bem como o envio de técnicos aos municípios classificados como prioritários para auxiliá-los neste processo. Nos dois municípios constatou-se que esta sistemática pouco interferiu na forma de gestão da política educacional local, a qual parece estar mais vulnerável aos posicionamentos e interesses já existentes em cada um dos municípios.

Abaixo se encontra uma sistematização das ações previstas no PAR de cada um dos municípios analisados. Apresentam-se as responsabilidades definidas tanto para a gestão municipal, como para o MEC de forma a alcançar as ações previstas. Após apresentar a tabela, discutiremos o andamento das ações, a partir das informações fornecidas pelos entrevistados em ambos os municípios.

**Quadro 8:** Ações previstas no PAR de Kariri

<b>Ações previstas</b>	<b>Atribuição do município</b>	<b>Assistência técnica do MEC</b>
Reestruturar o Plano Municipal de Educação (PME)	Elaboração e aplicação de instrumentos de acompanhamento e avaliação do PME.	Capacitação de servidores (multiplicadores) da SME
Implantar regras para o estágio probatório	Produção e distribuição de material informativo. Elaboração de documento com critérios claros para o estágio probatório	
Implementar o Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Reuniões, seminários e assembléia com profissionais da rede, representantes de sindicatos, representantes do Legislativo, do Executivo e do CME	
Promover programas de formação para professores que atuam em ed. especial, escolas do campo, comunidades quilombolas e comunidades indígenas, e que contemplem também as temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada	Mapeamento dos profissionais interessados Reunião pedagógica com a equipe escolar e observação dos planos das escolas	Capacitação de professores nas áreas de História e cultura Afro-brasileira e Africana, Educação do campo, Educação indígena, e Educação de Jovens e Adultos Capacitação de servidores para formar professores sobre o Programa Escola Ativa
Promover a participação dos profissionais de serviço e apoio escolar em programas de formação continuada, considerando também as áreas temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada	Mapeamento dos profissionais interessados	
Incluir como componente da política educacional, o estímulo à autoavaliação e as práticas interdisciplinares	Reuniões com segmentos da comunidade escolar Estudo de material instrucional sobre currículo e avaliação, reuniões com a comunidade escolar	Capacitação de professores em curso de formação continuada, nas áreas de currículo e avaliação, pela Rede Nacional de Formação Continuada Disponibilização de kit de material para subsidiar na organização do currículo
Desenvolver estratégias para ativar gradativamente os laboratórios existentes e implantar salas de recursos multifuncionais, inclusive nas escolas indígenas e do campo		Implantação de laboratórios de Ciências nas escolas com anos finais do ensino fundamental Implantação em 33 unidades escolares de laboratórios de Informática (Proinfo)
Implantar política de inserção das escolas na rede mundial de computadores	Documento com definição da demanda, parcerias, estratégias e custos. Visita às escolas para aplicação do questionário para coleta de dados sobre os equipamentos de informática disponíveis e as condições para acessar a internet	Implantação em 5 unidades escolares do programa de conexão à rede mundial de computadores (Proinfo) Disponibilização de kit de material para subsidiar levantamento de informações (Proinfo)
Elaborar plano para ampliação do acervo bibliográfico das escolas e incentivar a produção de material específico para as escolas do campo (considerar a diversidade cultural e regional e das comunidades remanescentes de quilombos)	Divulgação do Portal Domínio Público Elaboração de um plano para ampliação do acervo bibliográfico para as escolas da rede Estudo de material informativo/instrucional Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)	Disponibilização de material informativo/instrucional Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)
Elaborar política pedagógica que considere e valorize a diversidade racial, cultural, sexual e igualdade de gênero, e de pessoas com deficiência, e, ainda, os temas de direitos humanos e educação em saúde	Elaboração de um plano de aquisição, distribuição e reposição anual de equipamentos e materiais pedagógicos para as escolas, considerando e valorizando a diversidade racial, cultural e de pessoas com deficiência	Disponibilização de material pedagógico para suporte ao processo didático de implantação das Leis 10.639/03 e 11.645/08 para alunos da educação infantil, ensino fundamental

**Quadro 9:** Ações previstas no PAR de Tikuna

Ações previstas	Atribuição do município	Assistência técnica do MEC
Implantar e/ou reestruturar o plano Municipal de Educação	Elaboração e aplicação de instrumentos de acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). Reuniões com representantes do Legislativo, do Executivo e da comunidade escolar.	Capacitação de servidores (multiplicadores) da SME
Implementar o Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Reuniões, seminários e assembléia com profissionais da rede, representantes de sindicatos, representantes do Legislativo, do Executivo e do CME. Produção e distribuição de material informativo	
Implantar o ensino fundamental de 9 anos e reestruturar a proposta pedagógica da rede	Reuniões, seminários para elaboração de documento com estratégias para implementação do EF de 9 anos. Estudo de material informativo/instrucional do Programa Ampliação do EF para 9 Anos	Disponibilização de material informativo/instrucional do Programa Ampliação do EF para 9 Anos Construção juntamente com a SME de documento com propostas de reordenamento de rede
Implementar os dispositivos constitucionais de vinculação de recursos da educação.	Audiência pública; material impresso	Capacitação de gestores municipais
Promover programas de formação e habilitação específica para professores que atuam em ed. especial, escolas do campo, comunidades quilombolas e comunidades indígenas, e que contemplem também as temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada.	Estudo de material informativo/instrucional de programas do MEC Mapeamento dos profissionais interessados Reunião pedagógica com a equipe escolar (coordenadores, professores e outros) e observação dos planos das escolas. Participação de técnico(s) da equipe pedagógica nas cinco etapas de formação oferecidas pelo Programa Escola Ativa	Disponibilização de material informativo/instrucional de programas do MEC Capacitação de professores cursistas que trabalham na educação especial Capacitação de professores cursistas que trabalham nas escolas do campo
Definir e implementar políticas para correção de fluxo	Estudo, seminários e palestras para os professores e gestores sobre correção do fluxo escolar. Reuniões e acompanhamento da implementação do PP.	
Incluir como componente da política educacional, a adequação dos espaços escolares às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.	Elaboração do plano plurianual e estimativa de custos de adequação dos espaços escolares às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e para aquisição de mobiliário e equipamentos Aplicação do Levantamento da Situação Escolar (LSE).	Capacitação de servidores da SME para utilização da metodologia do LSE
Implantar política de inserção das escolas na rede mundial de computadores.	Documento com definição da demanda, parcerias, estratégias e custos. Visita às escolas para aplicação do questionário para coleta de dados sobre os equipamentos de informática disponíveis e as condições para acessar a internet	Implantação em 13 unidades escolares programa de conexão à rede mundial de computadores (Proinfo) Disponibilização de kit de material para subsidiar levantamento de informações (Proinfo)

Fonte: Síntese do PAR e Termo de Cooperação entre o MEC e Tikuna

As ações previstas em cada um dos municípios diferenciam-se significativamente em seu conjunto, abrangendo ações mais pontuais, como o recebimento de equipamentos de informática para a instalação de laboratórios, mas também ações estruturantes das redes municipais, como a formulação de Planos de Carreira. São políticas muito díspares em termos de importância para a rede municipal, bem como de recursos envolvidos para sua efetivação. Da mesma forma, podem-se ressaltar as diferenças no apoio a ser disponibilizado pela União para a efetivação destas políticas. Enquanto algumas dependem quase que exclusivamente da atuação do MEC, outras praticamente envolvem apenas a gestão municipal.

No caso de Tikuna (o município não prioritário) o PAR foi elaborado pela própria equipe gestora da Secretaria de Educação. Participaram da elaboração o secretário de educação, a diretora de ensino e uma supervisora municipal, sendo que esta equipe foi constituída apenas para o “preenchimento” do documento. Embora nas entrevistas as ações previstas no termo de compromisso entre o município e o MEC praticamente não tenham sido mencionadas, ao compará-las com as ações em realização no município constatou-se vários pontos coincidentes, tais como: a implantação do Plano Municipal de Educação; a implantação do Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; a implantação do ensino fundamental de nove anos, com a reestruturação da proposta pedagógica da rede; a definição e implantação de políticas de correção de fluxo; e a formação de professores na área de história e cultura afro-brasileira. Se considerarmos que o Termo de Compromisso foi assinado apenas em julho de 2009, e que a maioria das ações mencionadas exigem um acúmulo anterior sobre estas temáticas ao menos entre os gestores e técnicos da SME, além de que a maioria dos entrevistados desconhecia as ações presentes no PAR; o mais provável é que o PAR do município refletiu o planejamento da política educacional local já em andamento. No que se refere ao conteúdo, pode-se então dizer que há uma sintonia entre algumas preocupações e prioridades dos gestores municipais com as ações apontadas pelo governo federal no instrumento do PAR, o que, aliás, representa em alguns aspectos disposições recentes da própria legislação nacional. Assim, mais do que uma exigência federal, há regulamentações nacionais em relação aos aspectos considerados coincidentes entre o termo de compromisso e as políticas em implementação no município.

Já no caso de Kariri, o município classificado como prioritário, o PAR foi elaborado pelo Comitê do respectivo plano, constituído às pressas em virtude da visita realizada pelos técnicos contratados pelo MEC para auxiliar o município neste processo<sup>45</sup>. Apesar da adesão do município ao PDE, este apenas constituiu a equipe para elaborar o PAR quando ficou sabendo que receberia

---

<sup>45</sup> Segundo a coordenadora da Educação Básica da Representação do MEC de SP, os municípios prioritários do estado de São Paulo que foram selecionados em 2007, em virtude da baixa nota do IDEB de 2005, receberam a visita dos próprios funcionários da REMEC/SP e não de consultores contratados, pois estes consultores foram destinados para os estados com maior demanda em termos de número de municípios prioritários. Somente neste segundo momento, em que novos municípios foram considerados prioritários, a partir do IDEB de 2007, que os consultores contratados pelo MEC realizaram as visitas no estado de SP.

a visita externa e que precisaria de uma Comissão formada para recebê-la. Foi no período desta visita que o PAR foi elaborado. Dentre as ações previstas no termo de compromisso decorrente do PAR, praticamente nenhuma delas havia sido efetivada, ao menos até julho de 2010, quando a pesquisa de campo foi finalizada.

Das ações presentes no Plano, no final do primeiro semestre de 2010, apenas duas estavam em processo de execução no município, ainda que em fase inicial: a) os programas de formação para professores nas áreas de educação no campo, educação quilombola, história e cultura afro-brasileira, e sobre avaliação e práticas interdisciplinares; e b) o recebimento de equipamentos do Proinfo, como forma de ativar os laboratórios de informática nas escolas. Os programas de formação ainda estavam na fase de mapeamento dos professores interessados para que posteriormente os cursos fossem realizados. No caso do material do Proinfo, duas escolas receberam o material, mas em virtude da pré-existência de um convênio com uma empresa privada para oferecimento do serviço de informática, os equipamentos enviados pelo MEC ainda não haviam sido organizados para serem utilizados pelas escolas.

As justificativas pelo não andamento das ações previstas no PAR foram variadas. Inicialmente alguns membros do Comitê do PAR e a própria secretária de educação acreditavam que para a realização das ações o município deveria aguardar a liberação do MEC. Outros membros do Comitê, em especial representantes de professores e diretores, atribuíram a não execução das ações à centralização do PAR em um funcionário da SME, o qual não promoveu os encaminhamentos necessários. Para uma das representantes de diretores no Comitê, tal fato demonstra que a secretaria de educação não deu a importância necessária ao processo desencadeado pelo MEC. Os membros do Comitê, funcionários da SME, além de um dos secretários de escola, alegaram que a não execução de várias ações (tal como a elaboração do PME, a criação e implantação de regras para o período do estágio probatório, e a elaboração de um plano de carreira para os profissionais da educação) não depende apenas da SME, e por isso estavam aguardando o posicionamento de outros órgãos da administração municipal. A fala de uma das diretoras de escola evidencia tal opinião:

*É como a diretora de ensino [da SME] falou, que é a responsável pelo plano de carreira, não depende dela, depende da administração. Ela envia para a administração, a administração vai estudar, emperra o PAR na secretaria, pois independe da secretaria.*

Ao que parece, este último posicionamento, bastante citado, exclui a SME da disputa e responsabilidade política no interior da administração municipal, assim como de sua capacidade de pressão junto ao MEC. Esta postura “passiva” da SME, ao se excluir das disputas políticas no interior do Poder Executivo Municipal pode ser real, ou pode apenas ser a faceta mais aparente da situação. Para analisar esta questão dois fatores parecem contribuir: a situação da secretária de

educação na administração municipal, e o estigma que parece ter criado no município o fato deste ter sido classificado como prioritário.

A secretária de educação ocupa este cargo desde o início do primeiro mandato do atual prefeito, em 2005. Além de compor a base aliada do prefeito, ambos fazem parte do mesmo partido político. Ainda que tal fato não necessariamente garanta a aprovação e viabilização de projetos na educação, também não se pode deixá-lo de lado ao ponderar o grau de autonomia ou dependência da secretaria de educação na administração municipal. A esta situação acrescenta-se que a secretária de educação contestou o fato de o município ter sido considerado prioritário na avaliação do governo federal, questionando se são de fato obrigados a participar deste tipo de ação do MEC. Segundo ela, já possuem outras prioridades, e estas ações do governo federal exigem seu tempo de trabalho.

Os demais entrevistados não chegaram a realizar este tipo de crítica, ainda que, da mesma maneira, não reconhecem o fato de o município ser prioritário. Segundo eles, a inserção do município no conjunto dos municípios prioritários deve-se apenas à mudança na organização da rede, que inicialmente era feita em ciclos (com a atribuição de conceitos), para a seriação (com a atribuição de notas). Com esta mudança houve uma redução da nota do IDEB de 2005 para 2007, mas que não necessariamente estaria relacionada com uma queda na qualidade da educação. Não se reconhecer como “prioritário” pode ser um dos motivos dos gestores da Secretaria de Educação não terem dado primazia às ações previstas no PAR em relação a política educacional local, mas terem preferido manter muitas das condições até então encontradas no município.

A questão da “obrigatoriedade” da participação nos programas disponibilizados pelo MEC foi constatada nos dois municípios, apesar das diferenças entre eles. A fala da Secretária de Educação de Kariri indica que a adesão ao programa não foi de fato *uma* opção, foi a *única* opção, ao mencionar a obrigatoriedade de participação. A reflexão realizada pela diretora pedagógica da SME de Tikuna auxilia na compreensão do que está por trás da adesão ao programa. Segundo ela, a adesão ao PDE não foi uma opção do município, mas sim uma condição política, *“porque quando está atrelado à verba você não tem muito o que falar. Ou seja, se você não fizer o PAR, não fizer o PDE, você não ganha verba. Então você não vai fazer isso... Então é responsabilidade do atual prefeito ou do secretário de educação”*. A possibilidade de vinculação de algum recurso, ainda que incerto, parece garantir a adesão dos municípios aos programas. No caso de Kariri, esta situação parece ainda mais frágil. A condição de prioritário o coloca de forma mais enfática em uma situação hierárquica inferior ao MEC. Não apenas a possibilidade de recebimento de recursos interfere na opção de adesão ao programa, mas também sua situação de vulnerabilidade, em virtude da redução na nota do IDEB. Como explicar para a população ou para a oposição que, apesar da redução na

nota, o município deixou de participar de um programa federal que foi criado, em tese, para dar melhores condições para o município sair desta situação?

Além de garantir a adesão dos municípios, o MEC, ao disponibilizar um instrumento fechado de planejamento, busca induzir o cumprimento seja de determinações legais, seja de programas e ações federais. No entanto, tal cumprimento depende dos interesses dos gestores municipais e da correlação de forças que estes encontram no município para a formulação e implementação das políticas educacionais. Em Tikuna parece que as ações e programas previstos no PAR e no termo de compromisso respondiam a demandas e interesses da gestão municipal, enquanto que em Kariri houve divergência entre o proposto no processo desencadeado pelo MEC e os interesses e demandas do governo local. Em outras palavras, as decorrências do planejamento bilateral entre o MEC e os municípios parecem responder mais aos posicionamentos e interesses já existentes em âmbito local, do que às demandas apontadas pela atuação federal.

### **A execução do PDE-escola: entre os interesses locais e as políticas federais**

Trataremos a seguir da execução do programa “PDE-escola<sup>46</sup>” em cada um dos municípios, já que esta é representativa no que se refere à relação entre os interesses locais e as políticas federais. O PDE-escola foi proposto pelo governo federal, no rol de ações do PDE, às escolas em todo país que não alcançaram as metas previstas pelo IDEB. Este programa destina recursos financeiros para entidades executoras de escolas de ensino fundamental e tem como objetivo favorecer a melhoria da gestão escolar (FNDE, Resolução 3, 2010, art. 8º). Das várias possibilidades de discussão e análise sobre o programa e a relação das escolas com o governo federal, neste momento destaca-se a forma de execução do programa e a relação da Secretaria de Educação no acompanhamento das ações das escolas participantes.

Para os municípios em que havia escolas participantes do programa, o MEC exigiu que as Secretarias de Educação compusessem um Comitê que elaborasse um parecer sobre o Plano de Ação destas escolas, visando que as Secretarias tivessem acesso às discussões realizadas nas escolas e aos problemas por essas apontados, conforme explicado pela coordenação da REMEC/SP. Segundo esta coordenadora, ao mesmo tempo em que o MEC buscava preservar a

---

<sup>46</sup> O PDE-Escola, Plano de Desenvolvimento da Escola, foi um dos programas que compuseram, em 1991, o Pró-Qualidade, política implantada em Minas Gerais com o propósito de promover uma profunda reforma política, financeira, administrativa e pedagógica na rede de escolas estaduais. Em 1998, o PDE-Escola passa a ser o principal projeto do Fundescola, programa desenvolvido por meio de convênios com municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os objetivos deste programa, na época, “inspiravam-se em acordos internacionais anteriores [...] especialmente quanto à eficiência administrativa a ser alcançada por meio de um modelo de planejamento estratégico (concebido pelo Banco Mundial) e da elevação do grau de compromisso de diretores, professores e outros funcionários com os resultados educacionais” (FONSECA e OLIVEIRA, 2009, p. 239). Segundo a coordenadora da educação básica da REMEC/SP, a proposta do governo federal em 2007, com o Plano de Desenvolvimento da Educação, foi de ampliar suas políticas para todo o país, não as restringindo a determinadas regiões, como antes ocorrera. O PDE-Escola foi então uma destas políticas ampliadas a escolas de todo o país.

autonomia das escolas, proporcionava o conhecimento das dificuldades destas escolas pela gestão municipal.

Em Kariri tal Comitê só foi constituído após a visita dos assessores do MEC, quando da realização do monitoramento do PAR, momento bastante posterior ao período em que as escolas elaboraram seus Planos de Ação. Com o atraso na constituição do Comitê e envio do parecer ao MEC, as escolas participantes do programa<sup>47</sup> ficaram sem receber a verba prevista, criando uma expectativa que, um ano depois, ainda não havia sido cumprida.

Dois aspectos chamam a atenção na execução do programa em Kariri e auxiliam a reflexão acerca da relação estabelecida entre a União, os municípios e as escolas. Primeiro, tem-se que o município não se sente “parte” do programa. Embora o MEC procure envolver a administração municipal, este envolvimento se dá apenas em parte da execução do programa e apenas do modo já determinado pelo governo federal.

O segundo aspecto a ser destacado se refere à intencionalidade do MEC de romper com a dinâmica anterior em que se procurava estabelecer uma relação direta entre as escolas e o governo federal, desconsiderando as administrações das redes e sistemas de educação, sendo o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) um dos principais exemplos, até hoje, desta dinâmica. No entanto, no caso de Kariri, mantém-se a relação direta entre o MEC e as escolas participantes do programa pela própria ausência da administração municipal neste processo. Se por um lado a administração municipal não se sente parte do processo desencadeado pelo MEC junto às escolas, por outro parece também não querer se envolver no processo, como se tal fato pudesse ferir a autonomia das unidades escolares.

O conceito de autonomia escolar, anteriormente utilizado pelos setores mais progressistas na defesa da escola pública, tem sido esvaziado de seu sentido original para expressar, desde a década de 1990, outras intenções, como a responsabilização da escola por seus avanços, mas também por seus fracassos. Se atualmente a defesa da autonomia escolar parece consensual, esta proposta tem escondido diferenças significativas entre seus apoiadores. Se a autonomia da escola já vinha sendo defendida desde o período ditatorial, por setores mais progressistas com o intuito de garantir o controle dos professores sobre o processo de ensino e aprendizagem, assim como o caráter público da escola, com maior participação da comunidade na tomada de decisões, atualmente esta também é defendida no âmbito das tendências de reforma do Estado, na qual as escolas são responsabilizadas individualmente por seus resultados, sob a concepção de que caberia aos gestores das escolas buscar formas de superar situações desfavoráveis.

---

<sup>47</sup> Em Kariri, das 12 escolas municipais de ensino fundamental (11 escolas e um núcleo vinculado), sete não alcançaram suas respectivas metas e participaram, portanto, do programa.

Se esta combinação de diferentes posicionamentos sob a mesma denominação tem resultado em ações que procuram fortalecer o protagonismo das instituições escolares, por outro lado, podem acabar por atribuir toda a responsabilidade de mudança a estas instituições, ignorando a importância e influência do restante do sistema no desempenho das escolas. Neste último caso, Tiramonti (2001) identifica esta concepção de autonomia como uma noção de liberdade abstrata e distante dos constrangimentos e contingências da realidade. Esta se constituiria como uma liberdade negativa, na qual a autonomia da escola é vista pela ausência de intervenção e controle direto das autoridades centrais. No entanto, na atual organização dos sistemas escolares, com a institucionalização de avaliações e metas definidas de forma centralizada, a autonomia escolar vista a partir desta perspectiva é limitada à “seleção dos procedimentos a serem utilizados para alcançar os objetivos previamente definidos pelas autoridades competentes” (p. 41).

Mesmo quando a autonomia escolar é vista por outra perspectiva, em que a autonomia é inserida na discussão de qualidade e evoca-se a participação da comunidade tanto nos processos de avaliação como de planejamento, há um grande risco de confundir idéias como a preservação das diferenças culturais com a manutenção das desigualdades sociais, em especial em sociedades marcadas por profundas diferenças sócio-econômicas, como é o caso da realidade brasileira.

Considerando os diferentes posicionamentos e implicações de distintas concepções acerca da autonomia escolar, o fato de que em Kariri a ausência da SME junto às escolas participantes do programa do MEC não tenha causado nenhum estranhamento ou questionamento por parte das escolas, poderia ser explicada pela concepção ainda adotada de autonomia similar a de liberdade negativa. Neste caso, a não intervenção por parte do governo municipal pode representar indiferença perante a relação estabelecida entre a escola e o MEC. Outra hipótese é que não intervenção da SME pode também ser decorrente de sua opção de não se envolver num programa que foi por ela formulado. De qualquer forma, as escolas participantes do programa acabaram por ficar em uma situação bastante delicada perante a comunidade escolar, ao não receber os recursos esperados após todo o processo desencadeado pelo PDE-escola.

Diferentemente de Kariri, Tikuna não teve nenhuma escola selecionada para participação do programa, já que todas alcançaram as respectivas metas do IDEB. Apesar disso, entretanto, por opção da administração municipal todas as escolas de Tikuna participaram do PDE-escola. Esta opção se deu, segundo a diretora pedagógica, para proporcionar uma formação continuada ao diretor. Para as supervisoras de ensino a adesão a este programa é uma das formas de garantir, futuramente, o recebimento de recursos e ações federais no município. A fala delas é esclarecedora: *“Existe uma preocupação do município de se inserir na política federal... de poder buscar recursos, então para você solicitar recursos, você tem que estar com a tarefa realizada”*. O que chama a atenção no caso de Tikuna com relação a participação das escolas no programa foi a composição

de uma equipe da SME para ler os Planos de Ação das escolas e dar uma devolutiva às mesmas. Ou seja, mesmo sem a obrigação de compor o Comitê, o município compôs uma Comissão para analisar o material produzido pelas escolas, demonstrando uma relação de proximidade entre as escolas e a SME, além de aproveitar este instrumento de coleta de informações nas escolas para reflexão sobre a própria política municipal de educação. Esta relação de proximidade entre a SME e as escolas se dá em várias outras ações municipais, não parecendo ser resultante de uma obrigação para com o MEC (o que de fato não foi já que as escolas não precisariam realizar o programa), mas de uma postura adotada pela gestão municipal.

#### **4.1.3. O apoio aos municípios e o Comitê de Acompanhamento do PAR**

Tem-se com o exemplo do PDE-escola, que os posicionamentos da gestão municipal em exercício interferem significativamente na implementação do programa, ainda que sua formulação e os recursos envolvidos sejam oriundos do governo federal. Exemplos semelhantes também poderiam ser dados em relação à elaboração do Plano Municipal de Educação, à elaboração de critérios para o estágio probatório, entre outras ações previstas em ambos os municípios. Verifica-se assim que os interesses e a lógica de funcionamento municipal, neste caso, parecem sobressair à dinâmica proposta pelo MEC.

Talvez já prevendo esta situação, a proposta do PDE previu a constituição do “Comitê de Acompanhamento do PAR<sup>48</sup>”, que deveria ser constituído não apenas por representantes do poder executivo, mas também por representantes de professores, diretores de escola, pais de alunos e demais interessados pela educação no município. O Comitê seria então o “espaço de colaboração, mobilização e acompanhamento dos resultados” (MEC, s/d, p.2). Como mencionado, apenas Kariri constituiu o Comitê para acompanhar a elaboração e monitoramento do PAR, em virtude, inclusive, da vinda de técnicos do MEC para auxiliar neste processo. Apesar da constituição do Comitê, este teve pouco espaço para se posicionar no processo, não se constituindo de fato como um espaço para o debate e contrapeso aos interesses da administração municipal.

A dinâmica proposta pelo MEC envolveu, assim, não apenas o conteúdo do planejamento, ou seja, as ações e programas previstos no PAR e no termo de compromisso, mas também uma forma de realizá-lo. Os municípios deveriam compor uma equipe local para elaborar e monitorar o PAR, bem como acompanhar as ações previstas no termo de compromisso assinado com o MEC. No caso dos municípios tidos como prioritários, estes receberam ainda a visita de assessores do MEC para auxiliá-los neste processo. Tendo já tratado do *conteúdo* do planejamento realizado entre

---

<sup>48</sup> Este colegiado também foi denominado como Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação e será discutido de forma mais aprofundada no item 4.2 deste capítulo.

o MEC e os municípios, abordaremos a seguir sua *forma*. Inicialmente será discutida a atuação da União procurando informar e capacitar as equipes locais, em particular no caso do município prioritário, já que nesta circunstância, a atuação da União foi mais direta, com maior capacidade de influenciar as decisões do Comitê. A opção do MEC de promover a participação e controle social por meio do Comitê do PAR será problematizada no próximo item deste capítulo.

Nos dois municípios, a exigência do MEC de constituição de um Comitê Local, para elaborar o PAR e acompanhar suas ações, em virtude da adesão ao PDE, não foi, por si só, suficiente para que tal colegiado fosse constituído e atuasse conforme o esperado. Em Tikuna o Comitê do PAR praticamente não existiu. A elaboração do PAR foi feita por gestores da SME, que muito provavelmente teriam sido os mesmos a realizar tal função caso não houvesse esta exigência do MEC. Em Kariri, ao que parece, a situação só foi diferente pois este município foi considerado prioritário e lhe foram destinadas algumas visitas de assessores do MEC. A partir do relatado pelos entrevistados, se pode concluir que foram estas visitas que garantiram uma mínima atuação do Comitê, apesar dos problemas em sua composição e funcionamento.

A composição do Comitê de Kariri foi realizada às pressas, a partir de indicações da Secretária de Educação ou de diretores indicados pela mesma, os quais escolheram os pais e professores que “representariam” as respectivas categorias. O funcionamento deste órgão só foi compreendido com a vinda dos assessores do MEC, para auxiliar o município no monitoramento do PAR. A atuação das consultoras, segundo eles, foi de mediação e orientação, sem em nenhum momento intervir nas decisões do Comitê. A soberania do Comitê foi ressaltada, fortalecendo-o perante a Secretaria, já que seus membros ainda o compreendiam como subordinado às decisões da Secretária de Educação. Criou-se, com isso, a possibilidade de participação de segmentos da população que até então não participavam de espaços indicativos, deliberativos ou de controle social da política educacional. A fala de uma das professoras evidencia esta possibilidade de atuação: *“No Comitê tem algumas pessoas que são da Secretaria, que são funcionários comissionados, mas nós ainda somos a maioria, então batemos o pé. Mesmo as diretoras que são comissionadas batem o pé, pois elas vêem a realidade das crianças, das escolas”*.

A vinda das consultoras garantiu que o Comitê do PAR fosse constituído com a presença de mais trabalhadores da educação, ainda que não representassem democraticamente suas categorias, por terem sido apontados diretamente pela SME ou por diretores de escola. As visitas possibilitaram momentos de formação e informação de seus membros, desencadeando uma atuação mais crítica em relação aos encaminhamentos da política educacional. A discussão a respeito da solicitação de um dos programas do MEC é representativa neste sentido.

No preenchimento do PAR, uma das questões foi sobre a existência de laboratórios de informática. Caso as escolas não possuíssem tais ambientes, haveria a possibilidade de firmar convênio com o MEC para recebimento de equipamentos do programa Proinfo. Até o momento da elaboração do PAR, o município possuía um convênio com uma empresa privada para oferecimento do serviço de informática nas escolas. O serviço constituía no fornecimento de computadores, assim como de profissionais para acompanhar o trabalho com as crianças do ensino fundamental durante o período do convênio. Alguns membros do Comitê, reforçando o posicionamento da SME, mencionaram que, como já possuíam tal convênio, não seria mesmo necessária a adesão ao programa federal. Entretanto, outros membros, após esclarecimento oferecido pelas assessoras do MEC, passaram a acreditar que seria melhor para o município o recebimento do material do Proinfo e, com isso, deixar de depender da parceria com a empresa privada. O relato de uma das diretoras evidencia a importância da fala das assessoras para que os membros do Comitê compreendessem a situação: *“elas [assessoras] estavam nos falando do direito que as escolas têm, se nós escolhêssemos, de ter computadores. Daí eu perguntei o porquê nós não aceitamos se é gratuito. E recebi como resposta que temos o convênio”*.

A partir deste momento, o Comitê deixou de ser um espaço apenas de legitimação das decisões da SME para ser um espaço onde alguns conflitos de interesses começaram a aparecer. No entanto, embora os membros do Comitê parecessem compreender suas funções e as possibilidades advindas com a participação neste órgão colegiado, sua atuação tem se dado ainda de forma bastante limitada. As condições reais de funcionamento do Comitê pareceram pouco depender da atuação das assessoras do PAR, em especial pelo fato desta atuação ter ocorrido pontualmente, além de não haver continuidade deste processo. Depois das visitas das assessoras do MEC, alguns membros do Comitê procuraram manter o contato para esclarecer dúvidas e buscar informações. No entanto, o contrato das assessoras já havia sido finalizado com o governo federal, impossibilitando a continuidade desta atuação. Se por um lado o MEC procurou criar um vínculo pessoal com os municípios; talvez não o tenha acertado em fazê-lo através de profissionais em função temporária, sem criar uma estrutura permanente para dar conta das demandas desencadeadas a partir de sua própria atuação junto aos municípios. Além disso, essa relação estabelecida entre o MEC e os municípios também demonstra uma determinada forma pela qual o governo federal se propôs a atuar junto aos demais entes federados. Essa atuação tem se dado, em certa medida, de forma bastante autoritária, ao estabelecer os mesmos tempos e modos de atuação para tão diferentes municípios no interior do país. Um dos aspectos que parece ficar mais evidente desta forma autoritária de ação tem sido a definição de prazos – curtos de maneira em geral – para que as escolas e administrações municipais respondam a demandas estabelecidas pelo governo federal.

Ainda acerca da dinâmica do Comitê, independentemente do problema relativo ao caráter temporário da assessoria aos municípios, para que o Comitê exercesse suas funções e seus membros tivessem poder real de voz e voto, outras condições também seriam necessárias. Condições estas muito distantes da própria atuação das assessoras junto ao município, particularmente para romper com a cultura política local, marcada por uma política educacional conduzida de forma bastante autoritária e centralizada. Neste sentido, uma das diretoras comenta, por exemplo, que a circulação do jornal de oposição foi proibida no interior das escolas pela Secretária de Educação: *“a gente foi proibido de ler o jornal [...] Isso foi dito em uma reunião de diretores. Mas eu compro o jornal, como assim eu não vou ler... Mas a maior parte proíbe de entrar com este jornal dentro das escolas”*. Esta situação se torna ainda mais complicada pelo fato dos diretores ocuparem cargos em comissão, isto é, cargos de indicação política do prefeito. Por ocuparem este tipo de cargo e não serem concursados na rede municipal, os diretores não se posicionam em relação aos programas desenvolvidos, apenas aceitam e executam-nos nas escolas. *“Se você não é concursado, você queira ou não, acaba abaixando a cabeça, não retruca”* (diretora de escola). Esta situação foi reproduzida no ambiente criado para a elaboração do PAR, quando a presença da Secretária de Educação inibiu a fala de membros do Comitê que pretendiam atribuir notas mais baixas em alguns indicadores do PAR. Assim, a postura autoritária é sobreposta em detrimento do diálogo e da negociação.

Tem-se, com isso, que a atuação das assessoras do MEC, embora relevante para a composição e formação dos membros do Comitê, ainda é bastante limitada. A possibilidade criada pelo MEC com esta nova dinâmica entre os entes federados passa pelos interesses e demandas já existentes nos municípios, da mesma forma como ocorreu com as ações presentes no PAR. Se em Tikuna várias das ações presentes no PAR foram desenvolvidas no município, o foram devido ao fato de que o PAR do município provavelmente já representava o planejamento anterior da política educacional local, havendo, portanto, uma sintonia entre esta e as propostas presentes no PAR. Já no caso de Kariri, ao que parece, as ações presentes no PAR pouco representaram os interesses da administração municipal, que por um lado não admitiu completamente a classificação do município como prioritário; e por outro lado, suas ações não pareciam estar em “sintonia” com as propostas do MEC no momento de elaboração do PAR. As divergências entre o proposto no processo desencadeado pelo MEC e as ações desenvolvidas pelo município podem ser caracterizadas em dois grupos. O primeiro abrange as ações do município que, embora difiram da proposta do MEC, não ferem dispositivos legais nacionais e, assim sendo, cabe ao município a deliberação de suas políticas, mantendo sua autonomia na aplicação de seus recursos, desde que respeitando o interesse público e a legislação concernente. Porém, quando a opção municipal diverge não apenas da proposta federal, mas também de dispositivos legais, seria preciso acionar as instâncias jurídicas

responsáveis pela fiscalização e controle das atribuições e responsabilidades municipais no que concerne ao direito à educação, às condições de qualidade do ensino oferecido, bem como às condições de trabalho dos profissionais da educação.

No que se refere à revisão da atuação federal, há um avanço do MEC em estabelecer critérios mais objetivos para a transferência dos recursos voluntários e para efetivar sua função de assistência técnica e financeira aos estados e municípios, em especial àqueles tidos como em situação mais vulnerável. No entanto, tal avanço parece não ter sido acompanhado de uma maior transparência no processo de redistribuição dos recursos para que os municípios tenham condições de se planejarem considerando a atuação colaborada entre os entes federados. Cabe destacar também que, embora se pretenda articular melhor as ações entre os diferentes níveis governamentais, a dinâmica proporcionada pela mudança de atuação do governo federal não garantiu a participação real do município, sendo este visto apenas como um executor de suas políticas, dentro dos espaços e tempos já pré-estabelecidos.

## **4.2. O Comitê do PAR: participação e controle social**

Discutiu-se até o momento algumas implicações constatadas na gestão da educação a partir da nova sistemática de relação entre a União e os municípios, particularmente no que se refere à forma e ao conteúdo do planejamento previsto por meio da elaboração e monitoramento do PAR. Neste processo o governo optou por uma forma de participação e controle social, sugerindo aos municípios a constituição do Comitê do PAR. Esta opção e suas decorrências nos municípios estudados serão problematizadas a seguir.

Afirmar que o governo federal optou por uma determinada forma simplifica a questão. Se considerarmos os vários documentos divulgados sobre o assunto, não há um único posicionamento sobre a necessidade de criação do Comitê do PAR e quais são suas atribuições. O primeiro documento divulgado sobre o PDE foi o decreto 6.094 de 2007, que dispôs sobre a implementação do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”. Segundo o decreto, a composição de um comitê local do Compromisso é uma das diretrizes de sua implementação, sendo que o referido Comitê tem como funções a “mobilização da sociedade” e o “acompanhamento das metas de evolução do IDEB”, e deve ser composto por “representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público”<sup>49</sup> (Art. 2, inciso XXVIII). No documento “Compromisso Todos pela Educação:

---

<sup>49</sup> É relevante atentar à ordem em que estes atores são apresentados. Os pormenores do discurso por vezes revelam realidades subjacentes a sua forma.

passo-a-passo” ratifica-se tal posição explicando que o Comitê deve ser “um espaço de colaboração, mobilização e acompanhamento dos resultados” (MEC, s/d, p.2).

A primeira resolução do FNDE no âmbito do Compromisso Todos pela Educação diverge do decreto, ampliando a possibilidade de participação dos Conselhos Municipais de Educação no referido processo, além de atribuir-lhes a função de controle social que não estava prevista nos documentos anteriores. O texto da resolução foi apresentado da seguinte forma:

Art. 14 Os Municípios, prioritariamente os relacionados no Anexo I desta Resolução, os Estados e o Distrito Federal serão comunicados sobre a programação das atividades que resultarão na visita técnica e sobre o regime de colaboração.

§ 1º Para os fins previstos no caput deste artigo, deverão ser atendidas as seguintes condições pelos seus dirigentes:

[...]

III – garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, o que deverá ser realizado pelo Conselho Municipal de Educação, onde o mesmo existir, ou por um Comitê Local do **Compromisso** ou pelo Conselho Municipal a ser criado na localidade. (FNDE, Resolução 29 de 2007)

Se a primeira resolução possibilitava que Conselhos Municipais de Educação exercessem as funções atribuídas ao Comitê e, ao mesmo tempo, conferia-lhes a responsabilidade do controle social, a segunda resolução publicada pelo FNDE no âmbito do Compromisso retoma novamente o texto do decreto 6.094/2007, conforme pode ser observado abaixo:

Art. 4º Altera-se a redação do Art. 14, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. Os Municípios, prioritariamente os relacionados no Anexo I desta Resolução, serão comunicados sobre a programação das atividades que resultarão na visita técnica e sobre o regime de colaboração.

§ 1º Para os fins previstos no caput deste artigo, deverão ser atendidas as seguintes condições pelos seus dirigentes:

[...]

III – garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade, durante a implementação do PAR, o que deverá ser realizado pelo Comitê Local do Compromisso, conforme diretriz estabelecida no Art. 2o do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007.”

(FNDE, Resolução 47 de 2007)

Estas divergências apontam para a falta de consenso sobre a questão do acompanhamento e controle social do PAR, particularmente nos municípios. Alguns dos questionamentos identificados foram a possibilidade de os Conselhos Municipais de Educação, quando existentes, poderem realizar as funções atribuídas ao Comitê do PAR, e se estes colegiados deveriam exercer a função de controle social ou apenas de mobilização social. Ao que parece esta questão resulta tanto da concepção de que os Conselhos de Educação não funcionam conforme o esperado, quanto da gênese do Compromisso Todos pela Educação. A formulação do Compromisso e das diretrizes que

o constitui foi realizada em interlocução com um grupo de empresários que em 2006 apresentou à sociedade brasileira o “Compromisso Todos pela Educação” (SAVIANI, 2009). Naquele momento, o Compromisso se constituía em um conjunto de cinco metas, visando, segundo eles, a melhoria da qualidade da educação brasileira. Para incentivar a mobilização social (de agentes públicos e privados) em prol da melhoria da educação básica, o Compromisso divulgado no ano seguinte pelo MEC previu a constituição de um Comitê Nacional (BRASIL, Decreto 6.094, 2007).

É possível supor que a disposição de criação dos Comitês Locais tenha sido uma demanda do próprio grupo de empresários para garantir a participação da sociedade civil e, em particular, do empresariado, no desenvolvimento do Compromisso em âmbito local tal como foi previsto para o âmbito nacional. Se esta é uma suposição, mais certa tem-se quanto à divergência em se criar mais um órgão colegiado nos municípios. O texto da resolução FNDE 47 indica a existência de um posicionamento, ao menos dentro desta autarquia, de que os Conselhos Municipais poderiam incorporar a realização do controle social das ações previstas no PAR às suas funções. Como alguns meses depois de aprovada, esta resolução foi alterada sendo este, um dos pontos modificados, tem-se que a intenção original parece ter sido a criação de um órgão colegiado específico para realizar tal função.

Nos municípios estudados a exigência legal de se constituir o Comitê Local não foi suficiente por si só para que tal colegiado fosse constituído e atuasse como previsto. No caso de Tikuna, o Comitê local do Compromisso não existiu. A elaboração, acompanhamento e monitoramento do PAR foram realizados por três profissionais da SME, sendo o secretário de educação, a diretora pedagógica e uma supervisora de ensino. Já no caso de Kariri, pelo fato de ter sido classificado como prioritário, este recebeu visitas de assessores do MEC que exigiram a composição e a participação do Comitê Local. Vale destacar que os dois municípios tinham em funcionamento, no momento da adesão ao Compromisso, seus respectivos Conselhos Municipais de Educação.

Por que o governo federal optou, ao menos inicialmente<sup>50</sup>, pela criação de mais um órgão colegiado nos municípios para promover a participação e controle social das ações desencadeadas com o PAR? Embora não se tenha a pretensão de apresentar uma resposta conclusiva para tal questão – o que fugiria ao escopo deste trabalho – as hipóteses aqui levantadas auxiliaram na reflexão dos processos observados nos municípios. Três foram as hipóteses levantadas quanto à

---

<sup>50</sup> Em 2011 o MEC criou a segunda versão do PAR e atualizou alguns de seus documentos norteadores. Desta forma, pode-se verificar que algumas demandas e reivindicações sociais foram incorporadas à nova versão do PAR, sendo uma delas a questão da participação dos Conselhos de Educação. Como mencionado, na primeira versão do PAR já havia um movimento buscando a inserção dos Conselhos de Educação para realizar as funções decorrentes do PAR nos municípios, mas que, no entanto, fora excluída do processo. Esta segunda versão do PAR incorporou a possibilidade de atuação dos Conselhos Municipais de Educação para realizar as funções previstas para o Comitê do PAR, como disposto no documento produzido pelo MEC, denominado “Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal 2011 – 2014”. Neste documento está indicada a possibilidade da participação dos Conselhos Municipais de Educação no acompanhamento do PAR, apesar de reduzir as atribuições do colegiado, seja este o CME ou o Comitê local, no acompanhamento do PAR, retirando-lhes a função de controle social.

indicação para constituir os Comitês locais: a) possibilitar a execução das ações federais e das diretrizes do programa, superando, por exemplo, diferenças político-partidárias entre a União e alguns municípios; b) proporcionar o controle social dos repasses federais, da mesma forma como já vem ocorrendo com os recursos destinados à alimentação escolar, ao transporte escolar, ao FUNDEB, entre outros; e c) por considerar que os Conselhos Municipais de Educação, embora previstos na legislação brasileira, dificilmente têm sido implementados ou, no caso de o serem, têm suas funções bastante limitadas ou ainda mantém vícios no seu funcionamento da herança patrimonialista e clientelista da gestão pública. Assim, o Comitê seria uma forma de proporcionar a participação social na gestão educacional local, a partir de um novo colegiado, evitando os problemas e riscos ao apostar em um colegiado que já apresenta dificuldades para cumprir suas próprias atribuições.

Pouco se pode comentar a respeito deste processo para o caso de Tikuna, já que este não constituiu o Comitê do PAR. Pode-se afirmar apenas que a exigência legal (Decreto do Compromisso e Resoluções FNDE) não garantiu que o processo decorrente do PDE ocorresse de forma participativa e, ao mesmo tempo, pelo fato de o município não ser prioritário, não houve nenhuma implicação em relação às ações e programas federais em execução no município. Constatou-se, ainda, a existência de outros espaços de participação no município que não o demandado pelo governo federal. A não criação do Comitê Local do PAR, portanto, não significa que não haja participação social no município e o inverso também é verdadeiro: a criação do Comitê do PAR não garante a participação social na política educacional. A não criação ou o não funcionamento do Comitê pode então estar relacionada com o não envolvimento do município na dinâmica proposta pelo MEC, na implementação do PDE. Vejamos como foi o caso de Kariri.

O Comitê do PAR de Kariri só foi constituído quando a secretária de educação ficou sabendo que receberia a visitas de assessores do MEC, para auxiliar o município na elaboração do PAR. O Comitê foi constituído às pressas, a partir de convites para a participação feitos pela Secretária de Educação e por diretores de escola. Segundo seus membros, além de não ter havido tempo hábil para comunicar mais pessoas, o processo de escolha ocorreu em janeiro de 2009, período de férias dos alunos e também de grande parte dos funcionários. A fala de uma das diretoras ilustra como foi o processo de escolha de seus membros:

*o PAR chegou para a gente da noite para o dia, em pleno 19 de janeiro, eu estava de férias, todo mundo de férias. Só mandaram avisando que estariam aqui dali três dias e que tinha que ter as pessoas. E todo mundo de férias. O que a secretária fez? Fez o que a gente faz: coloca as pessoas que você sabe que pode contar com elas. Professora, ela teve que pedir para voltar... voltar não, mas pedir para vir no período de férias. Foi um mês ruim. Não teve tempo de uma divulgação, de divulgar na escola... não teve este tempo.*

Com o Comitê constituído realizaram o diagnóstico e elaboraram o PAR de Kariri, com a assessoria de representantes do MEC. Membros do Comitê relataram que as assessoras explicaram o que deveria ser feito, como funcionava o sistema, e auxiliaram no preenchimento das informações a serem enviadas para o MEC logo que finalizassem a elaboração do PAR. Constatou-se que foi a partir deste processo que o município foi incluído em algumas ações e programas do MEC, o que de outra forma poderiam não ter ocorrido, como por exemplo, com os programas de formação de professores e talvez com o recebimento dos equipamentos do Proinfo.

No PAR do município foram previstos programas de formação de professores nas áreas de educação do campo; história e cultura afro-brasileira, africana e indígena; e currículo e avaliação. Para que estes programas pudessem ser executados pelo MEC, exigiu-se do município a realização de um plano de formação continuada para estas áreas, mapeando os professores interessados e sua formação prévia na área<sup>51</sup>. De posse destas informações, estas deveriam ser encaminhadas ao MEC. No entanto até abril de 2010 nada disso havia sido feito. Os membros do Comitê alegaram que só ficaram sabendo da necessidade deste procedimento com a vinda das consultoras do MEC, no momento do monitoramento do PAR. As consultoras, na primeira visita, deixaram como “tarefa” ao Comitê a realização do mapeamento para, na segunda visita, enviá-lo ao MEC. Foram então os próprios membros do Comitê (uma professora e uma diretora de escola) que se organizaram para realizar esta tarefa de forma que os cursos destinados aos professores pudessem ocorrer no município.

O segundo exemplo neste sentido ocorreu com os recursos destinados à implementação do Proinfo. Conforme já mencionado anteriormente, na época da elaboração do PAR o município possuía um convênio com uma empresa privada para oferecimento de computadores e pessoal para realizar a monitoria nas aulas de informática das escolas municipais. Houve uma cisão entre os membros do Comitê sobre a necessidade de recebimento dos equipamentos do governo federal para implementar o Proinfo, pois o município já possuía um convênio na área, mas como uma empresa privada. Os membros representantes da SME, uma das professoras e um dos funcionários de escola acreditavam não ser necessário o recebimentos dos recursos federais, enquanto uma das professoras e uma das diretoras, por orientação das assessoras do MEC, se posicionaram favoravelmente ao recebimento dos equipamentos do MEC, entendendo que estes passariam a pertencer ao município. Em contrapartida, os equipamentos de informática recebidos pelo convênio com a empresa privada em nenhuma instância passariam a ser do município, pois foram apenas cedidos durante o tempo de vigência do convênio. Esta questão ficou mais evidente durante o monitoramento do PAR, quando as consultoras do MEC que ali estavam presentes orientaram ao Comitê que não registrassem no sistema que o programa fora “suspenso”, como alguns membros

---

<sup>51</sup> Informações disponíveis no documento Síntese do PAR, disponibilizado na página eletrônica do MEC.

havia cogitado, mas que preenchessem como “não iniciado”. Assim, não eliminariam a possibilidade de, em algum momento, aderir ao programa. O Comitê seguiu esta orientação e tem se posicionado de forma semelhante: embora não vá para o enfrentamento com a SME solicitando a adesão ao programa, também não aceitaram extinguir esta possibilidade, deixando a proposta em aberto.

Estes dois exemplos demonstram, no caso de Kariri, que a opção de constituir o Comitê do PAR, representou uma alternativa à execução de programas federais em âmbito municipal. Ao que parece, sem a existência do Comitê, tais programas não seriam implementados no município. Por outro lado, a forma como o Comitê foi constituído, em adição às relações de poder existentes no âmbito da educação municipal, não romperam com a cultura política local. A participação social foi bastante limitada, sendo que seus membros não obtiveram real poder de indicação e deliberação, nem ao menos naquelas atribuições que lhes foram conferidas.

Todos os entrevistados destacaram que poucas foram as ações geradas por meio do PAR. Enquanto que para alguns membros do Comitê, como a secretária de educação e uma das diretoras, tal situação foi resultante da condição favorável da educação no município; para outros membros a presença da secretária de educação neste momento inibiu algumas discussões e a atribuição de notas mais baixas em determinados indicadores. A fala de uma das professoras ilustra esta situação: *“Algumas coisas apareceram, mas como estávamos com a presença da Secretária de Educação, aí fica difícil querer dar nota 1. Aí ela falava que tal aspecto tinha em uma escola, e se tinha em uma escola já bastava. Então é complicado, você vai fazer o que? Quer dizer ela é sua chefe... Ela dizia e pronto, acabou”*. Neste sentido acrescenta também que as assessoras do MEC se colocavam em determinados momentos, orientando que caso dessem uma nota mais baixa em alguns indicadores poderiam gerar ações e benefícios do governo federal para o município, mas, mesmo assim, *“não convenceram muito”*. A fragilidade na composição do Comitê fortalece o posicionamento da própria secretária de educação, lembrando que a maioria dos membros foi por ela escolhido. Parte dos membros defendia o posicionamento da SME, seja por representá-la, seja por ocuparem um cargo em comissão e terem receio de arriscá-lo em virtude de discordâncias com a administração municipal. Os demais membros do Comitê que não tinham esta relação direta com a administração municipal pois ocupavam cargos concursados, também tinham dificuldade de se posicionar neste colegiado, pois seu posicionamento era visto como “pessoal”. O fato de não representarem uma categoria e não terem sido eleitos, os deixou em uma situação mais vulnerável, em especial ao se considerar o autoritarismo ainda presente nas relações existentes na esfera local.

A atuação das assessoras do MEC que visitaram o município foi relevante no sentido de se constituírem como uma importante fonte de informação e de formação para os membros do Comitê, além de auxiliarem na legitimação de sua atuação junto à administração municipal. No entanto, esta

atuação esteve longe de ser suficiente para romper com problemas da cultura política local. O acompanhamento e o controle das ações previstas no PAR praticamente não foram realizados pelo Comitê. Seus membros pouco tiveram acesso às informações existentes no PAR e menos ainda sobre seu andamento no município. Neste sentido, o Comitê esteve sempre em uma situação de dependência em relação à administração municipal. As informações estiveram, durante todo o tempo da pesquisa de campo, centralizadas em um ou outro funcionário da SME.

Se o MEC teve como intenção proporcionar um maior controle das ações federais em execução nos municípios, a base legal de funcionamento do Comitê dificilmente permitirá que o mesmo seja responsável por esta atribuição, a não ser mediante a vontade da administração municipal. Neste sentido, é provável que a hipótese levantada referente a esta atribuição não seja verdadeira. Para além dos indícios da pesquisa de campo, o documento publicado em 2011<sup>52</sup> esclarece esta questão, afirmando que o Comitê local não é um órgão fiscalizador. Segundo este documento, o Comitê tem a atribuição de mobilização social e não de controle social, função que deve ser realizada pelos mecanismos já institucionalizados, como os “conselhos de educação; os conselhos do Fundeb; os conselhos do CAE (Conselho de Alimentação Escolar), entre outros”. Se, por um lado, esta questão parece ser esclarecida pelo documento mencionado, por outro o esclarecimento feito demonstra que esta foi uma questão presente e não consensual, no funcionamento dos Comitês pelo Brasil, nos primeiros anos da execução da nova relação proposta entre a União e os municípios.

No que se refere à terceira hipótese levantada, de que a constituição dos Comitês seria uma forma de proporcionar a participação social na gestão educacional local, observou-se uma situação contraditória. Se por um lado o Comitê promoveu a participação de professores e diretores que de outra forma não teria ocorrido, além de ter garantido o acesso a informações sobre uso dos recursos públicos na educação municipal e possibilidades de programas existentes junto ao governo federal; por outro, não garantiu que outros colegiados já existentes participassem das discussões por este realizada. Ou seja, apesar de o Conselho Municipal de Educação (CME) estar representado no Comitê do PAR através de sua presidente; enquanto colegiado ficou alijado de todo o processo, sem acesso a informações, e sem poder de indicação ou deliberação a respeito de uma série de questões educacionais, que legalmente também são de sua competência<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> MEC. Ministério da Educação. *Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal 2011 – 2014*. 2011.

<sup>53</sup> Segundo o artigo 4º da lei de criação do CME de Kariri, compete-lhe:

I - Estabelecer, controlar, acompanhar e avaliar a Política Municipal de Educação, conforme as diretrizes, deliberações e prioridades definidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação;

II - Traçar as diretrizes e aprovar o Plano Municipal de Educação;

[...]

V - Desenvolver esforços para melhorar a qualidade do ensino, adotando, entre outras, as medidas seguintes:

b) realizar estudos e pesquisas sobre a situação do ensino no Município;

c) emitir parecer sobre assuntos de natureza pedagógica e educativa.”

(KARIRI, Lei 3.754, 1999)

Este último aspecto levanta uma problemática mais geral sobre a participação social na educação promovida recentemente pelos governos em exercício. Como o tema da gestão está no cerne da nova relação estabelecida entre a União e os demais entes federados, a seguir serão discutidos alguns aspectos sobre a participação social nos dois municípios, sem se restringir à dinâmica diretamente relacionada ao Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação.

### **4.3. Participação social: democratização ou legitimação de um modelo de gestão educacional?**

A atuação da União a partir da implementação do PDE teve como uma de suas intenções aprimorar os mecanismos de gestão e planejamento dos demais entes federados. Um dos pilares de sua sustentação foi a mobilização da sociedade na melhoria da educação. Nesse sentido, a constituição dos Comitês Locais do Compromisso Todos pela Educação foi uma das formas incentivadas e viabilizadas pelo governo federal para desencadear esta mobilização, junto com a divulgação dos resultados do IDEB.

Estes Comitês, da maneira como foram formulados e propostos para sua constituição no âmbito local, permitiram uma grande variedade de formas de organização e funcionamento. Questões acerca da representatividade, modo de escolha de seus membros, funções a serem desempenhadas, bem como continuidade ou encerramento de suas atividades ficaram sob a responsabilidade de cada administração municipal. Nos dois municípios estudados, a representação nestes Comitês ficou restrita aos funcionários da educação municipal, sendo sua existência vinculada à elaboração e execução do PAR. No decorrer da pesquisa constatou-se que os dois municípios têm utilizado, em diferentes formas e intensidades, desta mesma lógica ao viabilizar espaços de participação social no âmbito educacional. Os espaços criados para favorecer a participação têm se caracterizado de maneira geral pela participação limitada de profissionais da educação e voltados a temas e objetivos previamente definidos, ou seja, têm um caráter bastante diferenciado, por exemplo, da proposta dos conselhos municipais de educação.

A seguir apresentaremos o que foi constatado em cada um dos municípios, buscando-se, por um lado, compreender melhor a opção federal por este formato de participação social e, por outro, problematizar as dificuldades encontradas pelo Comitê do município prioritário para exercer suas atribuições, ainda que tenha recebido a assessoria do MEC.

No que se refere à participação na gestão educacional, a situação encontrada em Tikuna pareceu de certa forma contraditória. O Conselho Municipal de Educação é reconhecido pela administração municipal, a qual tem participado ativamente de suas reuniões, mas ao mesmo tempo, segundo alguns de seus conselheiros, não tem conseguido exercer suas funções

deliberativas e de definição da política educacional local. Ao mesmo tempo, a administração municipal tem criado várias comissões menores em termos de número de representantes, com funções específicas e prazo para encerramento. Nestas comissões participam os profissionais da educação, ou seja, diretores, professores, supervisores e gestores, com poder de indicação e negociação de relevantes pontos da administração municipal, tais como: revisão do regimento comum das escolas, organização da Conferência Municipal de Educação, revisão do Estatuto do Magistério, elaboração do Estatuto dos profissionais de apoio da educação, entre outros. Um dos diretores de escola e um dos supervisores de ensino do município avaliaram positivamente este movimento de maior participação da rede nas decisões sobre sua organização e funcionamento, atribuindo ao secretário de educação esta postura mais democrática e participativa: *“A rede está vivendo um momento interessante de olhar para si, de se conhecer, de se organizar. Está sendo bacana. Isto é um mérito do Secretário de Educação, ele criou condições para isso acontecer, isso foi legal”* (supervisor de ensino).

Tem-se, portanto, o incentivo à participação nas questões da educação municipal, porém esta participação está organizada de forma pontual e específica por temas, além de não contar com a participação dos usuários. O órgão municipal que poderia abordar de forma mais ampla e integrada as várias questões educacionais, sem se limitar aos aspectos relacionados diretamente à administração municipal, mas também às demais esferas governamentais que tem interface com o município, seria o Conselho Municipal de Educação. No entanto, como já visto, embora este se reúna mensalmente, seus membros tenham sido eleitos pelos pares e seja reconhecido pelos gestores como uma instância legítima da rede municipal de educação, não tem exercido grande parte de suas funções, em especial a de deliberação e definição de políticas.

No caso de Kariri, com relação ao Conselho Municipal de Educação, apesar de sua existência este pouco se reúne, não exerce suas funções, além de não ser considerado relevante para a atual administração municipal. A justificativa apresentada pela SME para o não funcionamento do CME é que este foi criado com a autonomia prevista no interior de um sistema municipal de educação, pois a intenção no momento de sua criação era a constituição deste sistema. Entretanto, como a rede municipal não veio a constituir um sistema próprio de educação, as atribuições que lhe foram previstas não seriam pertinentes.

No que se refere ao Comitê do PAR, as dificuldades constatadas para seu real funcionamento estiveram relacionadas com a cultura autoritária presente na rede municipal de educação. Além disso, observou-se que este órgão foi composto apenas por profissionais da educação, sem contar com a participação dos usuários, fato também observado em Tikuna, para as várias comissões existentes. Ao que parece há ainda na área da educação a idéia de que os

usuários têm pouco a contribuir tanto na percepção como na reflexão sobre os problemas enfrentados pelos serviços oferecidos (ou não oferecidos) à população.

A opção pelas comissões ou comitês constituídos com objetivos mais delimitados e com a participação restrita dos profissionais da educação parece alcançar maior êxito entre os gestores talvez pelo tipo de envolvimento necessário em cada um destes colegiados. Pode-se afirmar que a participação em um Conselho de Educação envolve compromissos de continuidade e representatividade muito diferentes dos compromissos estabelecidos na participação nestas comissões, as quais são pontuais e transitórias. De qualquer forma, independentemente das diferenças entre estes colegiados, as dificuldades para a participação social e para o efetivo exercício de suas funções, em ambos os municípios, também revela que somente a constituição destes espaços colegiados por si só não é suficiente para caracterizar a gestão educacional como democrática. Pelo contrário, constrói a aparência de que as decisões são tomadas supostamente tendo-se em conta as opiniões de profissionais da rede, e não apenas pela vontade da administração municipal. Por vezes, tal como ocorrido em Kariri, a participação social acaba apenas legitimando decisões já tomadas anteriormente pelos gestores, sem espaços para que os diferentes interesses sejam explicitados e argumentados, ou seja, sem espaço para o debate público entre idéias e proposições em torno da proposta de educação local.

Se por um lado, o governo federal considerou algumas deficiências existentes nos municípios na gestão da educação, ao disponibilizar a assistência aos municípios, tanto com instrumentos de planejamento como pela visita de assessores; por outro, parece não ter considerado algumas das dificuldades presentes no processo de participação da sociedade brasileira na gestão da “coisa pública” (*Res Publica*). A exigência da composição do Comitê não foi suficiente em nenhum dos dois municípios analisados para garantir a participação social na gestão da educação. Enquanto no município não prioritário, o Comitê praticamente não existiu, no prioritário, foram as visitas dos assessores do governo federal que garantiram sua composição e de certa forma, o exercício de sua função. Embora esta dinâmica tenha possibilitado uma participação mais ampliada dos profissionais da educação, além de informar-lhes quanto às ações federais que poderiam receber, não garantiu que o Comitê tivesse real poder de voz e voto no que se refere às suas atribuições.

Ao analisar os problemas e dificuldades enfrentados pelo Comitê do PAR no município prioritário à luz da história do país e das contradições da atual organização da sociedade, percebe-se que estes decorrem de questões estruturais da formação da sociedade brasileira e da forma pela qual se tem compreendido e defendido a participação no contexto de transformação das relações entre Estado e sociedade. A não participação ou dificuldade em sua realização parece não resultar da falta de espaços instituídos para tal, mas de outras questões que aqui serão brevemente

discutidas. A fragilidade observada não apenas na constituição do Comitê, mas principalmente em sua efetivação como espaço real de representação e negociação dos vários interesses presentes na sociedade sinaliza para a desconsideração de aspectos fundamentais para que esta ocorra. A questão aqui levantada e que será discutida a seguir, ainda que voltada especificamente para a dinâmica do PDE, poderia ser extrapolada para as demais dinâmicas de participação comentadas anteriormente, em andamento nos municípios.

Apresentam-se aqui três processos fundamentais, inter-relacionados, que auxiliam a reflexão acerca da participação social e que se acredita terem sido desconsiderados na dinâmica proposta pelo PDE: a formação da sociedade brasileira, marcado pela anulação das culturas dominadas; a concepção minimalista da democracia presente na América Latina nos anos 1980; e a confluência perversa entre os argumentos em prol da democratização e do projeto neoliberal.

O processo de formação da sociedade brasileira foi permeado pela violência, proibição da fala e privatização do público (OLIVEIRA, 1999). Desde a chegada dos portugueses no Brasil, as relações de poder entre as classes sociais sempre se deram a partir da violência, mesmo que silenciosa. A negação da fala, do corpo, da cultura do dominado marcaram fortemente a identidade brasileira. Suas marcas ainda permanecem nas tensões, ambigüidades e dificuldades de constituição do espaço público, nas relações entre representante e representados, na própria efetivação da democracia. Considerar que a falta da participação decorre apenas da falta de “espaços” instituídos para tal, ignora este processo tortuoso de formação da sociedade brasileira e suas implicações na participação social.

Mesmo com o recente período de recuperação da história dos dominados ainda vivemos um forte processo de privatização do público, em que embora estejamos sob o manto da república e da democracia, importantes decisões são tomadas no âmbito privado, fora do alcance da imensa maioria da população, que não dispõe seja de meios, recursos financeiros ou conhecimento para interferir nas decisões que sem dúvida afetarão a todos.

Durante a década de 1980, o Brasil presenciou o fortalecimento dos movimentos em prol da redemocratização. Apesar dos importantes avanços para a história do país, cabe destacar que parte destes movimentos acabou adotando uma concepção minimalista de democracia, pautada principalmente em seus aspectos políticos. Segundo Borón (2003), este processo que também se deu em outros países da América Latina acabou por reduzir a democracia “a uma questão de método, completamente dissociado dos fins, dos valores e dos interesses que animam a luta dos atores coletivos a expensas das formulações clássicas” (p. 66). Ou seja, como se a questão democrática se esgotasse apenas na “normalização das instituições políticas” (p. 64). Nesse sentido, questões fundamentais que balizaram toda a discussão em torno da democracia, como as

relações de poder existentes na estrutura de classes da sociedade e suas limitações na representação dos interesses e demandas, foram relegadas a um segundo plano.

Segundo Borón, como os problemas concretos que atingem o processo democrático na América Latina “transcendem amplamente aqueles referidos à exclusiva mecânica do regime político”, a manutenção desta concepção minimalista da democracia “obscurece nossa visão e nos instala em um universo fantasioso em que não se tem correspondência com os processos reais e concretos que comovem as nossas sociedades” (BORÓN, 2003, p. 76). Corroborando tal análise, Dagnino (2004) evidencia que a conjuntura favorável e a visibilidade dos movimentos sociais da década 1980 acabaram por minimizar os obstáculos da construção democrática pela sociedade brasileira, criando uma visão simplificada deste processo, além de desconsiderar “as dimensões da disputa que ele implica” (2004, p. 139).

Transpondo esta discussão para a questão da participação no PDE, acredita-se que se manteve esta concepção minimalista da democracia. As dificuldades intrínsecas ao processo de participação, as desigualdades sociais e hierárquicas no âmbito educacional, bem como a cultura autoritária ainda presente em inúmeras instâncias no país, parecem ter sido desconsideradas na proposta de composição e funcionamento dos Comitês Locais, mesmo ao se considerar a assessoria técnica disponibilizada pelo MEC.

O terceiro aspecto mencionado se refere ao que Dagnino (2004) denominou como “confluência perversa”. Segundo esta autora, ao analisar as experiências contemporâneas de construção democrática no Brasil e nos demais países da América Latina, dois posicionamentos bastante distintos em torno da democracia podem ser observados, os quais têm se confundido por trás da utilização da mesma terminologia. O projeto neoliberal nas últimas décadas e o projeto democratizante fortalecido após os regimes autoritários têm se confundido – perversamente – pois ambos “requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”, mas com propostas para esta participação bastante distintas entre si. A semelhança na linguagem empregada, no entanto, “obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos”. Daí a perversidade deste processo (DAGNINO, 2004. p. 142, 143).

Se por um lado a sociedade civil é chamada para participação das deliberações na “gestão da sociedade”, buscando, de uma forma geral, a constituição de uma sociedade mais igualitária; por outro, esta participação é limitada a alguns movimentos sociais e organizações não-governamentais, mantendo a democracia elitista e restrita, sem muitas diferenças em relação à situação já vivenciada no país (DAGNINO, 2004).

Segundo Chauí (2007) o fato da maioria da população hoje estar excluída das discussões e tomada de decisões, deve-se também à transformação destes espaços em *loci* de especialistas,

como se as decisões tomadas tivessem caráter neutro e técnico, despolitizando o debate. Este mecanismo, segundo ela, reforça a "ideologia do discurso competente" na qual

não só a economia, mas também a política é considerada assunto de especialistas e que as decisões parecem ser de natureza técnica, via de regra secretas ou publicadas em linguagem incompreensível para a maioria dos cidadãos. Assim, as decisões escapam inteiramente dos cidadãos, e essa exclusão consolida o fenômeno do encolhimento do espaço público e a despolitização da sociedade (p. 323).

De certa forma, a participação social transformada em ambos os municípios como assunto de especialistas, ou seja, apenas dos profissionais da educação, está relacionada a este processo descrito por Chauí, como um dos aspectos da "ideologia da competência", característica do atual cenário mundial. No caso brasileiro a ideologia da competência acaba por se intensificar ao se associar com o tortuoso e violento processo de negação do outro (dominado) na formação da sociedade. Se este processo, por um lado, tem se associado e se transformado a partir das especificidades históricas locais, por outro, tem se confundido com a defesa da democratização da gestão educacional que ganhou força no período da redemocratização do país.

A atuação do MEC junto aos municípios no que se refere à participação social parece representar de certa forma o que Dagnino chamou de confluência perversa. Se por um lado parece responder aos anseios pela ampliação e fortalecimento da participação em âmbito local, por outro lado não leva em consideração os obstáculos e limites presentes historicamente neste processo, como se a existência do espaço de participação bastasse para que esta ocorresse. A assessoria realizada por profissionais contratados pelo MEC foi uma forma de resolver este problema, porém ainda muito pontualmente. Não se pode negar a importância da formação e informação de professores e diretores da rede municipal de Kariri que, sem esta oportunidade, não teriam nem conhecimento das decisões municipais e possibilidades de apoio federal para o município. No entanto, esta forma de atuação está limitada à própria vontade individual da administração municipal, em manter, convidar e ouvir o Comitê.

A participação social nos dois municípios, não apenas no Comitê do Compromisso, parece se resumir à participação dos profissionais da educação, como se a opinião e os interesses dos usuários e da comunidade em geral não fossem relevantes na tomada de decisão sobre a educação. Reforça-se a participação apenas de especialistas, como se as decisões – e a gestão da educação – tivessem um caráter apenas técnico e neutro, reduzindo as arenas públicas de decisão e despolitizando a própria participação social (CHAUÍ, 2007).

O processo constatado em que o movimento de transformação do Estado apresentou sérias implicações na concepção de democracia e da participação na educação, combinando-se com as

especificidades do contexto brasileiro, foi também observado em outras áreas da educação, influenciando inclusive as relações intergovernamentais, como veremos no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 5**

### **A ESTRUTURA FEDERATIVA EDUCACIONAL BRASILEIRA E AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO NACIONAL**

Este capítulo tem como objetivo discutir as implicações da divulgação e usos dos resultados da avaliação externa federal junto aos municípios estudados, após as reestruturações realizadas pela União, sendo estes: a criação do IDEB e a priorização de sua atuação, no que se refere a assistência técnica e financeira, com base neste índice.

Se as novas dinâmicas promovidas pelas políticas federais, a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação, como vimos no capítulo anterior, pouco alteraram a forma ou o conteúdo das políticas educacionais dos municípios estudados, não é possível dizer o mesmo sobre os processos desencadeados a partir da divulgação e uso dos resultados da avaliação nacional da educação básica. A política educacional de ambos os municípios, como veremos a seguir, parece significativamente influenciada pelos processos decorrentes da avaliação externa das escolas, apesar das mudanças no discurso e na forma de uso de seus resultados pelo governo federal.

Não apenas no Brasil, mas também em muitos outros países, em especial os do “mundo ocidental”, têm-se utilizado de mecanismos de avaliação externa como elemento central dos processos de reforma educacionais, em particular, e de transformação das funções do Estado, em geral. Ainda que com diferentes usos e abrangência, a avaliação tem sido um dos principais instrumentos criados por diferentes países nas últimas décadas, no processo de reforma dos sistemas educacionais, tal como observado por Beech (2009) no caso da América Latina e por Maroy (2006), na Europa Ocidental.

Segundo Afonso (2000) o uso de instrumentos de avaliação tem se constituído como um pré-requisito para a incorporação da lógica de administração privada no setor público, proporcionando a adoção de uma cultura gerencialista e competitiva, a ênfase nos resultados educacionais e novas formas de controle e responsabilização dos processos. Ainda que a avaliação seja um procedimento intrínseco à ação política, isto é, sua utilização não é exclusividade deste momento histórico, o seu uso nas últimas décadas, conforme explicitado por Freitas (2005), tem proporcionado a “direção remota” das políticas governamentais, além de uma revisão do seu próprio significado.

Na atual organização capitalista, os Estados nacionais se vêem compelidos a se estruturarem de forma mais competitiva, proporcionando melhores condições para investimentos e entrada de capital, ou seja, garantindo a manutenção dos processos de acumulação e reprodução do capital (DALE, 1999). A busca dos Estados nacionais por se tornarem mais competitivos numa

economia cada vez mais globalizada tem tido conseqüências em suas políticas, sendo a educação uma destas. Isto ocorre pois os Estados nacionais embora não sejam responsáveis diretos pela produção, precisam de fontes de recursos para suas ações. Como dependem de uma economia que segue uma racionalidade privada, precisam constantemente rever os mecanismos de acumulação e legitimação desta organização econômica (PRZEWORSKI, 1995).

Muitas das ações dos Estados Nacionais têm sido redefinidas para produzir uma determinada qualidade educativa que responda às exigências da competitividade do mercado e das novas demandas de serviços. Nesse sentido, conforme Tiramonti (2001), privilegiam-se políticas com impacto mais imediato, abandonando-se aquelas que exigem mais tempo, mas que, em contraposição, são as necessárias para uma melhoria real da qualidade do sistema educacional como um todo. Para isso, os governos nacionais têm concentrado seus esforços na produção centralizada de mecanismos que, embora não tenham um alto custo, têm grande capacidade de promover alterações no restante do sistema.

Pode-se dizer que os sistemas nacionais de avaliação têm se configurado a partir desta lógica. Segundo Afonso (2000), além de a avaliação ter servido para estruturar a dinâmica de quase-mercado nos sistemas educacionais em países tais como os Estados Unidos e Inglaterra<sup>54</sup>, sua existência tem também promovido a transformação dos valores antes intrínsecos ao domínio público, isto é, a preservação da igualdade, justiça e cidadania, e que hoje têm sido substituídos pela introdução da lógica do mercado e do privado, em geral. Desta forma, não apenas a educação é influenciada pelas transformações do Estado, como seu processo de reforma tem também mudado como se pensa e o que se espera do Estado (WHITTY, 2003).

A utilização da avaliação externa tem sido uma das recomendações feitas aos Estados Nacionais por organismos internacionais tais como Organização Mundial do Comércio, Banco Mundial e órgãos ligados à Organização das Nações Unidas. Por exemplo, no documento produzido a partir da Conferência de Jomtien, em 1990, ao se buscar acordar entre os países signatários a erradicação do analfabetismo e a universalização da educação primária, foram feitas as seguintes recomendações: “a reforma do financiamento e da administração da educação, [...] o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na oferta de educação, **a atenção aos resultados, a avaliação da aprendizagem**, a descentralização da administração das políticas sociais” (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 99, grifos nossos).

Se por um lado verifica-se a recorrência da recomendação e incentivo à adoção de mecanismos de avaliação externa, sua criação e utilização diferem entre os vários países que o

---

<sup>54</sup> Mecanismos de avaliação têm sido recorrentemente utilizados pelos países “precursores do neoliberalismo”, em especial para incentivar a diversificação na oferta das escolas e a escolha destas pelos pais, justificando-as com base na maior participação da comunidade e melhoria dos serviços oferecidos.

implementaram. Apesar da existência de diretrizes gerais para os processos de reforma do Estado e transformação das políticas setoriais, estes não ocorrem da mesma forma nos diferentes lugares. Há uma combinação entre as diretrizes globais com os interesses e particularidades locais, além de que a própria operacionalização da transferência, incentivo ou mesmo imposição de determinadas políticas também ocorrem de diferentes maneiras, o que acaba por interferir na forma em que estas são interpretadas e utilizadas em cada contexto (DALE, 1999).

Diferentemente do proposto por algumas análises, este processo não tem tornado os Estados-nacionais irrelevantes ou obsoletos, mas tem afetado tanto a forma como o conteúdo dos processos de formulação das políticas nacionais (*Ibidem*). Se há referenciais similares que têm norteado as reformas, seja pela atuação de organismos internacionais ou pela circulação de idéias e pessoas, suas decorrências nas políticas nacionais, regionais e locais não são de forma alguma, homogêneas. Beech (2009) ao analisar a reforma curricular em três países da América Latina – Argentina, Chile e Brasil – conclui que apesar de os sistemas educacionais receberem influências internacionais semelhantes, cada um destes respondeu de uma forma a estas influências, considerando suas especificidades culturais, políticas e econômicas. Da mesma forma afirmam Krawczyk e Vieira (2008) ao examinarem os processos de reforma educacional nos anos 1990 nos três países mencionados, acrescentando-se também o caso do México:

a 'matriz' comum, conservadora, da reforma demonstra graus e formas distintas de concretização, dependendo das particularidades dos governos e suas alianças, da presença de ruptura ou de continuidade frente a projetos anteriores e da existência de mobilização ou de resistência de diferentes segmentos da sociedade (p. 135).

Tendo isso em mente, é também importante destacar que as influências sentidas pelos Estados nacionais não são direcionadas apenas a este nível governamental. Embora as influências ou pressões sejam mais intensas sob os Estados nacionais, empresas, indústrias, demais níveis governamentais, entre outras instituições também têm sido influenciados – ou tem sido influentes – nestes processos em discussão. Assim, as transformações decorrentes do uso da avaliação externa nas políticas educacionais de estados e municípios são oriundas da atuação federal, mas não apenas. Estas são também influenciadas seja pelos interesses e demandas locais como também pela atual organização capitalista.

A utilização de mecanismos de avaliação da educação básica no Brasil remete ao início da década de 1990, com a criação e implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O processo nacional de avaliação do rendimento escolar é incumbência da União, em colaboração com os demais sistemas de ensino, “objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”, conforme disposto na LDB (art. 9, 1996). Embora este processo tenha sido previsto legalmente apenas em 1996 com a promulgação da LDB, desde o início da

década de 1990, o MEC já vem desenvolvendo uma sistemática de avaliação nacional da educação básica.

Em 2005 o governo federal alterou algumas das principais características do SAEB, para disponibilizar seus dados para os municípios e escolas. A sistemática de avaliação nacional passou a compor a Prova Brasil, aplicada a todos os estudantes “de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada” (MEC, 2011a). Como esta avaliação passou a ser censitária, seus resultados passaram a ser divulgados não apenas para os estados, mas também para os municípios e para cada uma das escolas participantes. Com a ampla divulgação dos resultados nacionais, o MEC tem como pretensão promover a responsabilização e a mobilização da sociedade em prol da educação nacional. Isto porque se considera que com estas informações a sociedade poderá acompanhar e exigir melhor qualidade da educação oferecida, enquanto para os gestores públicos estas serão subsídios para a formulação das políticas educacionais (BRASIL, 2007).

Além da transformação da avaliação de amostral para censitária, o governo federal criou o IDEB, inserindo dados de fluxo escolar aos resultados de desempenho escolar na Prova Brasil. Esta mudança teve como intenção evitar, por um lado, a “indústria da aprovação automática” e, por outro, a “indústria da repetência”. No caso da aprovação automática, o desempenho dos alunos revelaria tal artifício, da mesma forma ocorreria com o possível aumento da reprovação escolar. Para evitar que a melhoria da nota fosse advinda de um destes dois artifícios, optou-se por tal combinação de variáveis (BRASIL, 2007).

A criação e utilização do IDEB inserem-se no bojo das demais alterações realizadas na política educacional do governo federal, para viabilizar os objetivos e ações previstos no PDE e em resposta às inúmeras críticas realizadas às políticas até então em vigência. O IDEB para além de ser utilizado como base para o estabelecimento de metas a curto, médio e longo prazo às escolas, redes e sistemas de ensino, também tem sido utilizado para identificar as escolas, redes e sistemas de ensino que mais necessitam de auxílio do governo federal. Busca-se, assim, diferenciar-se do uso recorrente de avaliações externas, as quais, muitas vezes, acabam por punir os que não alcançam suas metas ou por premiar aqueles que já possuem melhores de condições educacionais.

Seja na forma anteriormente utilizada, seja na atual conformação da avaliação nacional no Brasil, esta tem se constituído como um dos principais mecanismos na inter-relação entre os entes governamentais. Para compreender as implicações de seu uso nestas relações é preciso considerá-la como parte de um processo mais amplo de reforma do Estado, que ultrapassa as fronteiras nacionais. Ou seja, só é possível compreender as implicações da avaliação na dinâmica federativa

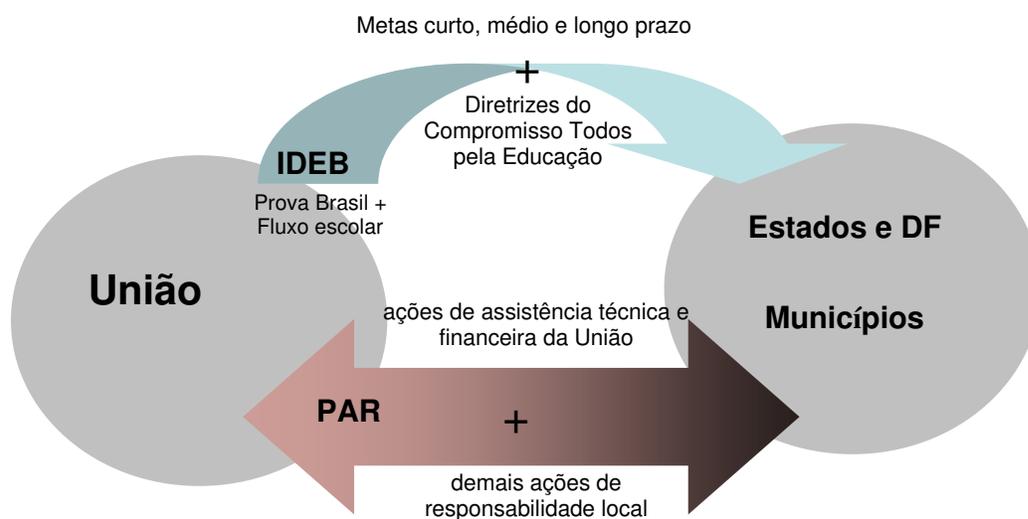
brasileira se consideramos que esta tem se combinado com os processos globais de reformulação do Estado na atual organização capitalista. Uma análise isolada da dinâmica federativa sem levar em consideração estes processos correria o risco de superestimar a atuação federal, ao não considerar os constrangimentos presentes na formulação das políticas nacionais.

Durante a pesquisa de campo, observou-se várias implicações do uso dos resultados da avaliação nacional na dinâmica da política educacional local. Estas implicações são decorrentes de um determinado formato da política federal, mas também estão combinadas com a herança das políticas educacionais anteriores e com os processos desencadeados pela reforma educacional no Brasil, a partir dos anos 1990. Discutir como estes aspectos têm se combinado na gestão da política educacional local é o objetivo deste capítulo.

### 5.1 O IDEB: usos e implicações na gestão local

A criação do IDEB e o uso de seus dados para balizar a atuação do governo federal, no que se refere a suas ações de assistência técnica e financeira, bem como forma de possibilitar a mobilização e responsabilização social se constituíram como um dos principais pilares de sustentação do PDE. Tal como pode ser observado no esquema 2, o IDEB exerce um papel fundamental na dinâmica estabelecida entre a União e os demais entes federados. A partir do IDEB, são estabelecidas as metas a serem alcançadas pelos estados e municípios, e priorizada a ação federal junto aos entes governamentais. Busca-se, por um lado, rever a atuação da União, ao priorizar seus recursos para os entes federados que mais necessitam e, por outro, instituir mecanismos – tais como o PAR e a composição do Comitê Local – que auxiliem os estados e municípios a aprimorarem a gestão local da educação.

**Esquema 2:** A relação entre os entes federados a partir do PDE



**Fonte:** Elaboração pela autora a partir de Brasil, 2007.

Conforme discutido no início do capítulo, embora divulgada como novidade, esta conexão entre avaliação, financiamento e gestão não é tão nova nem na história da educação brasileira, nem em outros contextos fora do Brasil (Krawczyk, 2008). Segundo Krawczyk, esta conexão está presente nas alterações ocorridas na política educacional desde a década de 1990, com os processos de Reforma do Estado. O que pode ser considerado novidade é a assistência técnica e financeira aos municípios considerados prioritários, para que os mesmos tenham melhores condições de reverter as dificuldades enfrentadas para melhorar sua situação educacional.

Nos dois municípios estudados constatou-se a utilização dos resultados do IDEB por vários órgãos e instituições, relacionados direta ou indiretamente com a gestão educacional local. Em Kariri, o município considerado prioritário em 2009, verificou-se um clima de mal-estar nas escolas em virtude da redução da nota do IDEB de 2005 para 2007; alguns professores sentiram-se frustrados em relação ao trabalho que vinham desenvolvendo e muitos diretores, pressionados a rever sua atuação de forma a melhorar a nota na avaliação seguinte. Enquanto os resultados do IDEB têm sido utilizados pela administração municipal na formulação de suas políticas, em particular as relacionadas com a formação continuada de professores, estes também têm sido utilizados pela Câmara de Vereadores, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e pelos jornais locais, para acompanhar e avaliar a qualidade da educação no município. O uso do IDEB para avaliar a qualidade do serviço oferecido pelo município não se deu apenas em Kariri. Em Tikuna também se constatou o uso do IDEB pela mídia e por políticos locais, mas, neste caso, para valorizar o trabalho desenvolvido pela administração municipal.

Visando apresentar os usos e efeitos da divulgação e utilização do IDEB nos dois municípios utilizaremos uma sistematização realizada por Power e Frandji (2010), a partir das três principais críticas identificadas com relação à divulgação das chamadas “tabelas classificatórias” (*league tables*) das escolas inglesas, elaboradas com base nas avaliações nacionais. No caso inglês, a divulgação dos resultados por escola nas avaliações nacionais, em listas classificatórias, tem sido uma prática recorrente desde o governo de Margareth Thatcher (1979 - 1990), supostamente, como forma de proporcionar inovações para as escolas, a partir da possibilidade de escolha das escolas pelos pais dos alunos<sup>55</sup>. Se por um lado, nossa realidade encontra-se em situação bastante diferenciada da realidade inglesa além de não possuímos mecanismos de escolha das escolas pelos usuários, por outro lado, vários aspectos comuns na organização dos dois sistemas educacionais podem ser identificados, em especial nas últimas décadas. Acredita-se, assim, que tal sistematização pode auxiliar na discussão a respeito do que foi visto nos municípios e, ao mesmo tempo, relacionar estas dinâmicas com um processo que não é exclusivamente brasileiro.

---

<sup>55</sup> Embora a possibilidade de escolha das escolas pelos pais seja justificada com base na maior participação da comunidade, diversificação e melhoria dos serviços oferecidos, estudos têm demonstrado que este mecanismo tem aumentado a desigualdade entre as escolas (Whitty e Power, 2002) e criado hierarquias entre “escolas concorrentes” (Chitty, 2009).

Power e Frandji (2010) identificam três críticas principais à divulgação das listas classificatórias de escolas, elaboradas a partir dos resultados das avaliações nacionais: a simplificação do processo educativo, a relação dos resultados das avaliações com a situação social e econômicas das famílias e os efeitos colaterais advindos da divulgação dos dados. A identificação destas críticas, segundo eles, não tem como objetivo corrigir as injustiças e problemas decorrentes das perversas tabelas classificatórias por meio de avaliações alternativas, o que poderia apenas deslocar o problema.

O primeiro conjunto de críticas baseia-se no fato de que as tabelas classificatórias reduzem o processo educacional apenas àquilo que é possível de ser contabilizado, desvalorizando vários dos propósitos educacionais e fornecendo pouca informação sobre o que realmente importa neste processo. No município prioritário dois aspectos observados exemplificam este processo de redução da educação ao que pode ser contabilizado ou somente ao que está sendo avaliado.

A ênfase no que é possível de ser contabilizado pode ser observada na decisão da administração municipal em reduzir a nota mínima de aprovação dos alunos, em 2008. Segundo os membros do Comitê Local do PAR, esta redução foi realizada em virtude do alto índice de alunos reprovados no ano anterior, 2007, o que acabou por interferir negativamente na nota do IDEB daquele ano. Até 2005 as escolas municipais estavam organizadas em ciclos e a reprovação só poderia ocorrer ao final de cada ciclo. Com a mudança de governo, em 2005, a atual gestão optou por organizar as escolas de forma seriada, com a reprovação podendo ocorrer ao final de todos os anos. Com isso teve-se um aumento no número de alunos reprovados, o que refletiu na nota do IDEB em 2007. Uma das soluções constatadas para a melhoria da situação educacional foi então a redução na nota de aprovação dos alunos e, conseqüentemente, a elevação no número de aprovados. Destaca-se que a questão pedagógica desaparece na discussão acerca dos critérios de aprovação dos alunos ou do próprio significado da organização do ensino fundamental em séries ou ciclos.

Além da ênfase naquilo que pode ser contabilizado, verificou-se também a focalização das preocupações nas áreas que têm sido alvo das avaliações. Esta afirmação pode ser confirmada com o direcionamento que a formação continuada teve na rede nos dois últimos anos. Em 2010 a formação esteve direcionada à língua portuguesa, contemplando, segundo uma das supervisoras, não apenas a realização de cursos, mas também o acompanhamento dos resultados da Provinha Brasil e do planejamento das escolas. Além disso, a diretora de ensino da SME, ao relatar que estavam planejando a formação para o ano seguinte (2011), afirmou que o enfoque seria na área de matemática, já que os resultados das avaliações nesta área não haviam sido muito favoráveis.

Para Freitas (2004) este processo em que o aprendizado da língua portuguesa e de matemática passa a ser considerado um objetivo em si mesmo, tem esvaziado as discussões sobre as concepções de educação e sobre suas finalidades. Da mesma forma ressalta Alavarse (2009) ao afirmar que a intensificação dos processos de avaliação externa tem reduzido o debate curricular, focalizando-se nas áreas e disciplinas que são objeto da avaliação, além de deixar de lado algumas das preocupações com a organização escolar, trazidas anteriormente pelo debate sobre os ciclos.

O segundo conjunto de críticas elencado por Power e Frandji (2010) diz respeito ao fato de que os resultados das avaliações refletem em grande parte fatores externos, em particular aqueles associados com a classe social dos estudantes. Considerando este argumento, destaca-se, por um lado, a utilização dos resultados da avaliação para priorizar os investimentos do governo federal, mas por outro, tem também se observado a falta de debate a respeito da influência dos fatores externos no aprendizado dos estudantes. Em nenhum momento este assunto foi comentado por algum dos entrevistados, nem foi objeto de alguma política específica desenvolvida nos municípios. Nesse sentido, Freitas (2007) ao abordar o IDEB comenta que este indicador é apresentado à sociedade como “neutro”, estando a serviço da ideologia meritocrática liberal. Ao dissociar os resultados obtidos pelas escolas dos fatores que lhe são externos e promovendo soluções que buscam a alteração de sua organização interna, este tipo de indicador acaba por ocultar as desigualdades educacionais decorrentes de desigualdades socioeconômicas. Retomaremos adiante a discussão acerca da relação entre avaliação e ideologia.

O terceiro conjunto de críticas evidencia os “efeitos colaterais” decorrentes da publicação dos dados, sendo que estes efeitos em geral são mais graves para o caso das escolas que têm sido oficialmente classificadas como escolas com baixo desempenho ou para aquelas próximas a esta situação. Estes efeitos podem ser compreendidos não como colaterais, mas como intrínsecos aos atuais mecanismos de avaliação externa, constituintes dos processos de transformação do Estado e de suas políticas sociais (SOUZA e OLIVEIRA, 2003).

Pode-se dizer que a alteração na nota de aprovação dos estudantes em Kariri, bem como a ênfase da formação continuada nas áreas disciplinares exigidas nas avaliações representam os efeitos acima mencionados. Constatou-se também que a divulgação do IDEB de 2007 (o qual apresentou redução da nota do município em relação a 2005) provocou um sentimento de frustração nos professores, conforme relatado pela supervisora de ensino: *“sei que nossos professores, da prefeitura, são competentes; eles são preparados, nós vemos a vontade que eles têm de ensinar. Quando não acontece, eles ficam super frustrados”*. Este sentimento de frustração, de fracasso, foi um dos efeitos colaterais mencionados por Power e Frandji (2010), com base em outras pesquisas (NICOLAIDOU e AINSCOW, 2005), que tem contribuído com a desmotivação e descontentamento profissionais.

Além do sentimento de frustração docente, a redução no resultado da avaliação de Kariri gerou uma cobrança sobre os diretores das escolas deste município, para que essas obtivessem melhores notas nas avaliações subseqüentes. Uma das diretoras de escola municipal relata a pressão que estava por trás dos investimentos da administração municipal: “*Foi discutido que faltava professor, faltavam recursos humanos, faltava isso, faltava aquilo, então o executivo falou que se foi isso, tudo bem, nós vamos garantir, mas vamos ter que ter resultados melhores [...] teve um investimento grande e graças a Deus nós aumentamos o Saresp e o IDEB.*” Em seguida comenta sobre o alívio com a melhoria da nota “*Agora que eu soube que melhorou... que está dentro da média... Senão estaríamos todos na rua...*”.

Esta situação de pressão e ao mesmo tempo de frustração esteve presente mais diretamente no município prioritário, seja pelo fato de se encontrarem em uma situação de mais evidência, seja pela maneira com a qual a SME já vinha trabalhando com a rede anteriormente. O fato de o município se localizar em uma região mais favorecida do estado de São Paulo com altas taxas de industrialização e com PIB mais elevado do que muitos dos demais municípios também considerados prioritários, acentuou esta situação aparentemente contraditória. Se por um lado há a negação da classificação do MEC, por outro, há o uso dos resultados do IDEB na formulação de políticas, e a pressão gerada sob as escolas para que as mesmas tenham melhores resultados nas avaliações seguintes. O estigma causado pela recorrência e intensidade em que os resultados do IDEB foram explorados pela mídia e demais órgãos do município parecem mais relevantes para a administração municipal do que o fato de concordarem ou não com os resultados obtidos na avaliação nacional.

No caso de Tikuna, o município não prioritário, ao que parece não houve pressão sobre os diretores, nem mesmo sobre aqueles cujas escolas haviam obtido notas mais baixas. Segundo um dos diretores e um dos supervisores tal fato decorre da própria postura da supervisão com relação a rede, a qual procura não realizar comparações entre as escolas nem fazer avaliações negativas das mesmas. A fala do diretor é esclarecedora neste sentido:

*Sobre a cobrança, estou aguardando, mas não teve nada ainda. A nossa rede nunca foi uma rede de comparação. Inclusive nunca criou um sistema próprio de avaliação e a supervisão que é quem coordena todas as escolas, eu nunca ouvi deles isso. Eles sempre tiveram um cuidado de não fazer uma avaliação negativa das escolas, o que já os vi fazendo foi evidenciar o que as escolas conseguem superar de problemas, até apresentando como um caminho que pode ser seguido, mesmo que em realidades diferentes (diretor de escola do município de Tikuna).*

Apesar das diferenças nas notas, observou-se nos dois municípios a utilização destas como representações da qualidade do ensino oferecido pelas administrações locais. Apenas para citar alguns exemplos, a mídia local, o poder legislativo e o judiciário têm-se utilizado deste dado para avaliar a gestão municipal na área educacional.

No caso de Kariri, os entrevistados relataram um mal-estar gerado pelo modo com que a imprensa abordou a queda da nota do município, o que não se limitou ao período imediato que sucedeu a divulgação do IDEB em 2008. Um exemplo disto foi uma reportagem em um dos jornais de tiragem semanal da região que, em maio de 2010, chama a atenção para o “descaso” da administração municipal para com a educação e a saúde pública, e no caso da educação o índice utilizado para justificar esta argumentação foi o IDEB de 2007. Esta reportagem foi provavelmente suscitada a partir da discussão proposta na Câmara dos Vereadores sobre um ofício do Tribunal de Contas do Estado (TCE), que tratava sobre problemas na saúde e na educação municipais. Sobre a educação o TCE solicita que “o Executivo Municipal deve também apontar as razões para que as metas do IDEB referente ao ensino fundamental não tenham sido obtidas” (TCE, 2009).

Em Tikuna apesar de os resultados da avaliação aparentemente não terem grande repercussão na rede, verificou-se que estes continuam sendo objeto de preocupação por parte de políticos locais e, ao mesmo tempo, são utilizados para referendar a política em execução. Neste sentido, um dos supervisores de ensino comenta que o IDEB preocupa mais os envolvidos com a política do município do que propriamente a rede municipal: *“O IDEB não é uma coisa que preocupa a rede não, pelo menos não a equipe técnica. Talvez para quem trabalha com a parte política, prefeito, secretário, o IDEB tem uma importância muito maior para eles do que para a rede”*. A percepção deste supervisor pode ser observada nas reportagens noticiadas próximas à divulgação dos resultados do IDEB de 2009. Em uma das reportagens noticiada na página eletrônica da prefeitura, afirma-se que o bom resultado das escolas de 5ª a 8ª séries “reflete a política de investimento na educação adotada pelo [atual] prefeito desde 2005” (TIKUNA, 2010b). Outro exemplo de legitimação da ação municipal a partir dos resultados do IDEB pode ser constatado na comemoração de aniversário de emancipação política do município, realizada pela Câmara Municipal. As transformações da cidade nestes anos de emancipação foram destacadas, considerando “os relevantes índices de futuridade e IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), bom posicionamento no IDEB (Índice do Desenvolvimento da Educação), além de excelente qualidade de vida” (FOLHA NOTÍCIAS, 2010).

A partir dos dados coletados nos municípios estudados e dos aspectos aqui comentados, percebe-se que a atuação da União, ao realizar uma avaliação nacional e utilizar seus resultados tanto para nortear suas ações como para responsabilizar os demais entes governamentais e mobilizar a sociedade, tem provocado vários dos efeitos criticados pelos autores neste tipo de dinâmica. Ainda que tenha alterado parte do propósito com o uso dos resultados das avaliações de forma a rever sua atuação e atender melhor aos municípios que, segundo o próprio MEC, mais necessitariam de seu apoio, seus usos nos municípios mantêm os efeitos perversos constatados nos estudos e análises acerca deste tipo de sistemática.

Como vimos, os três conjuntos de críticas apresentados com relação a divulgação das tabelas classificatórias no caso da Inglaterra foram encontrados nos dois municípios analisados, mesmo ao se considerar as diferenças na realidade dos dois países, e as intenções declaradas do governo federal brasileiro. Neste último caso, o governo alega que a utilização da avaliação tem como intenção o aprimoramento da gestão e condições de trabalho dos municípios, e não a promoção da competição ou punição das escolas com mais baixos índices, fatos estes que se constituem em um importante diferencial com relação à realidade inglesa. Tem-se, portanto, que os problemas advindos da utilização de mecanismos de avaliação externa não decorrem exclusivamente do uso explícito deste instrumento na formulação das políticas do órgão que o propõe. Se por um lado a atuação da União, com a manutenção da avaliação como eixo central de suas políticas para a educação básica, explica em parte os efeitos encontrados, por outro lado, sua atuação isolada, não justifica a totalidade dos efeitos e implicações decorrentes na política educacional local bem como nas relações estabelecidas na rede municipal.

Esta convergência identificada com o uso das avaliações externas nos processos de regulação dos sistemas educacionais do Brasil e da Inglaterra tem se dado com grande parte dos países ocidentais, além da Austrália e Nova Zelândia (BARROSO, 2005; 2006; MAROY, 2006). A utilização das avaliações externas tem se mantido como um dos elementos comuns presentes na reforma educacional destes vários países, impulsionada pelas transformações político-econômicas ocorridas nas três últimas décadas. A busca pela competitividade econômica no contexto globalizado, por políticas de impacto em curto prazo, em que os índices são cada vez mais utilizados para justificar e legitimar a tomada de decisões têm constrangido a gestão das políticas educacionais tanto no âmbito nacional como local.

Segundo Normand (2008), as avaliações externas, juntamente com demais instrumentos de mensuração da educação, têm sido utilizados no processo de construção de uma suposta crise da educação pública, para o que se justifica a necessidade de ações e reformas para melhorá-la. Com base no histórico educacional dos Estados Unidos e Inglaterra nos últimos 30 anos, o referido autor demonstrou o papel de documentos governamentais, *'think tanks'*, mídia, políticos e até mesmo pesquisadores na construção desta crise. Baseando-se nas influências e impactos dos processos de elaboração e divulgação dos documentos governamentais, como *"A Nation At Risk"* (1983) e *"No Child Left Behind"* (2005), no caso dos EUA, e de três *"Black Papers"* (1969, 1969 e 1970), no caso da Inglaterra, mostra como a partir dos instrumentos de medida ou de casos isolados, problemas que eram pontuais foram generalizados e conclusões prematuras foram produzidas sobre a situação educacional destes países, sempre a partir de uma retórica negativa com relação ao público e valorização do privado. A profissão docente foi o "bode expiatório", intensamente criticada, enfraquecendo sua identidade coletiva e política, sem que se considerasse

o esforço pedagógico consentido de uma geração de professores para absorver as sucessivas vagas de democratização/massificação, nomeadamente o acolhimento das crianças de meios populares, o empenho de muitos deles em prol dos ideais da escola compreensiva, o trabalho de auto-formação que tiveram de realizar por causa da falta de qualificações adequadas ou das mudanças cada vez mais rápidas dos saberes a ensinar, bem como a degradação e a perda de legitimidade que sofreram em termos econômicos e sociais. (Normand, 2008, p. 52)

No caso brasileiro, nos últimos 20 anos de utilização da avaliação nacional do desempenho dos estudantes da educação básica, além da própria adoção deste tipo de instrumento por estados e municípios, foi criado um consenso a respeito de sua existência. Embora se discuta os usos de seus resultados, parece não se questionar mais sobre o fato de realizá-las, tal como poderíamos escutar num passado não tão distante. As poucas vozes contrárias a seu uso – se é que existem – parecem não encontrar espaços para manifestação.

Os resultados do IDEB, tal como observado nos dois municípios, têm sido utilizados por vários sujeitos e instituições como se estes representassem a qualidade do ensino oferecido nas escolas municipais. Esta associação, real ou fictícia, constitui-se como parte de um processo ideológico, em que determinada concepção é sobreposta ou aceita pelas demais como a forma mais correta ou verdadeira de se conhecer ou compreender o mundo. Segundo Chauí (2007), podemos entender ideologia como

a maneira necessária pela qual os agentes sociais representam para si mesmos o *aparecer* social, econômico e político, de tal sorte que essa aparência (que não devemos simplesmente tomar como sinônimo de ilusão ou falsidade), por ser o modo imediato e abstrato de manifestação do processo histórico, é o ocultamento ou dissimulação do real. (p. 15)

A mera existência de um conjunto de idéias, concepções e valores não é suficiente para que as mesmas tornem-se representação do real para uma determinada sociedade. Sua aceitação e incorporação ao corpo de explicações da sociedade dependem de sua própria forma de organização social, econômica e política. Assim, o uso dos resultados deste tipo de avaliação como uma representação da realidade educacional só pode ocorrer em determinadas formas de organização econômica e política da sociedade. Sua existência está intrinsecamente relacionada à forma de organização do atual Estado capitalista. Conforme explicado por Chauí, um determinado saber “torna-se aceitável e passível de incorporação quando já foram acionados dispositivos econômicos, sociais e políticos que permitam acolher o saber novo não porque seja inovador, nem porque seja verdadeiro, mas porque perdeu a força instituinte”, ou seja, foi “neutralizado”, passando a servir às formas de dominação existentes (2007, p. 18).

As mudanças proporcionadas pelo MEC na forma e uso da avaliação nacional, para subsidiar sua atuação e a dos demais entes federados não romperam com a representação social construída em torno deste instrumento de gestão do Estado. Ainda que sua utilização tenha sido alterada visando subsidiar os municípios prioritários ao invés de puni-los por isso, seu significado

social se manteve. A simplificação do processo educativo, a focalização nas áreas e disciplinas objeto das avaliações, os efeitos perversos no cotidiano das escolas e os usos políticos partidários são exemplos da manutenção de seu significado social. As alterações promovidas nas relações entre os entes federados pouco modificaram as implicações desta dinâmica na política local. Se por um lado a manutenção do *status quo* decorre da não-transformação estrutural da dinâmica promovida entre o governo federal e as instâncias locais, por outro lado, esta também é decorrente dos constrangimentos e limitações do atual momento histórico nos processos de (re)formulação da política educacional, seja da União, seja dos próprios municípios.

## **5.2 A avaliação externa e a ênfase em modelos pedagógicos: entre a formação e o controle do trabalho docente**

Desde o início da década de 1990, a gestão escolar tem se constituído como foco de preocupações e, ao mesmo tempo, de intervenção do Estado, com fins a melhor atender os novos princípios que passaram a reger sua forma de atuação, bem como as concepções de educação em voga. A centralidade da gestão escolar na política educacional, se por um lado visava transferir responsabilidades e atribuições para a escola, reduzindo os espaços de influência das secretarias municipais e estaduais de educação, por outro, respondia a demandas sociais voltadas ao fortalecimento da autonomia escolar e democratização de sua gestão. Tinha-se como pressuposto que o enfoque na gestão escolar e na melhor formação dos diretores das escolas teria como um dos principais resultados a melhoria da qualidade do ensino. Uma das principais causas atribuídas aos problemas da educação brasileira seria a má gestão tanto dos recursos públicos, como das redes e sistemas de ensino e das próprias escolas. Desde então, não apenas o Poder Público tem destinado recursos diretamente para as escolas, visando estabelecer novos modos de gestão do espaço público (PDDE, PDE-escola, entre outros programas), mas também empresas privadas e organizações não governamentais vêm constituindo programas específicos voltados à “melhoria” da gestão escolar.

Com o passar dos anos, estudos e pesquisas vêm chamando a atenção para o fato de que as mudanças na gestão escolar pouco interferiram na melhoria do desempenho escolar dos alunos. À ênfase na gestão escolar acrescenta-se a preocupação com as dinâmicas no interior das salas de aula. A formação e o trabalho do professor passam a ser alvo de pesquisas, reportagens, comparações entre países. Se por um lado se manteve a preocupação com a gestão escolar, por outro se acrescentou aos temas presentes na reforma educacional, o olhar para dentro da sala de aula, em especial para o trabalho do professor. Dois argumentos parecem se combinar para justificar esta mudança de enfoque. O primeiro, já comentado, de que apenas as alterações na

gestão escolar não foram suficientes para promover uma mudança na qualidade do ensino oferecido e o segundo alega que com a universalização do atendimento, em especial para o ensino fundamental, a ênfase da política educacional deixa de ser a quantidade, mas a qualidade do atendimento.

Aspectos observados em ambos os municípios estudados – independentemente se prioritário ou não – confirmam esta preocupação. Vários são os cursos de formação continuada oferecidos aos professores em geral voltados a questões específicas das disciplinas lecionadas, oferecidos pelas três esferas governamentais – municipal, estadual e federal – além de instâncias do setor privado. Da mesma forma tem ocorrido com a oferta de material didático ao professor e ao aluno.

Os dois municípios têm participado de alguns dos cursos de formação continuada de professores promovidos pelo MEC, porém acreditam que estes não são suficientes e, portanto, têm buscado outras formas de dar continuidade à formação de seus profissionais. No caso de Tikuna, a formação continuada é vista por vários dos entrevistados como o principal foco das ações da SME, com o objetivo de aprimorar a formação inicial, que de maneira geral, segundo eles, não tem sido suficiente, mas também pela rotatividade dos professores na rede, pois ainda que o concurso público realize uma seleção dos profissionais mais bem formados, após um período, muitos dos bons profissionais saem da rede, buscando melhores condições de trabalho em geral em redes municipais vizinhas. A formação continuada ocorre por meio da oferta de cursos organizados pela própria SME, mas também pela oferta de cursos realizados pela Secretaria Estadual ou pelo MEC. Por vezes, profissionais que não são da rede municipal, são contratados para dar algum curso ou palestra específica.

A partir de 2008 o município de Kariri optou por organizar a formação dos trabalhadores da educação – professores e demais funcionários das escolas – de forma efetivamente continuada e a todos os profissionais da rede, assim relatado pelos entrevistados. Para isso contratou uma empresa privada, constituída por profissionais de um dos municípios vizinhos, que além de oferecer cursos específicos aos profissionais da escola, tem também prestado assessoria às escolas na elaboração de seus respectivos planos de ensino.

Com relação ao material didático oferecido às escolas constatou-se uma sobreposição de materiais disponibilizados por parte dos vários níveis governamentais, ou seja, dos governos federal, estadual ou ainda municipal. Os dois municípios participam do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)<sup>56</sup>, isto é, suas respectivas escolas recebem com frequência determinada pelo FNDE os

---

<sup>56</sup> O PNLD tem como objetivo prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio de livros didáticos, dicionários e obras complementares. Para mais informações sobre o histórico e organização do PNLD ver HOFLING, 2000 e a página eletrônica do FNDE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-historico>>. Acesso em 20/09/2010.

livros didáticos selecionados para uso com os alunos. Além do PNLD, em 2010 os dois municípios aderiram ao programa “Ler e Escrever” promovido pelo governo do estado de São Paulo. Este programa, que tem como objetivo geral “romper com a cultura escolar que aceita o fato de que os alunos percorrem os anos dos ciclos sem conseguir aprender a ler e a escrever” (SÃO PAULO, s/d), oferece material didático para os alunos e professores das séries iniciais do ensino fundamental, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática e formação aos “professores multiplicadores” das redes municipais. No caso específico de Tikuna, além destes dois programas, as escolas contam também com apostilas elaboradas por uma empresa contratada para este fim.

Se à primeira vista esta ênfase no trabalho do professor pode parecer uma forma de garantir as tão sonhadas condições para este profissional que tem sido bastante desvalorizado social e economicamente no país, um olhar mais atento evidencia fortes relações entre o processo mencionado no início do capítulo, de reforma do Estado, das funções assumidas pela política educacional e esta “ênfase” no que aqui estamos chamando de modelos pedagógicos. Veremos a seguir como esta relação ocorre, suas implicações para o trabalho docente bem como para a dinâmica federativa brasileira.

Os processos avaliativos – tal como aqueles tratados anteriormente – possuem determinadas concepções do trabalho docente, tendendo a se transformar em fatores condicionantes da prática dos professores (AFONSO, 2000). A simplificação do processo educativo ao que pode ser contabilizado ou às áreas ou disciplinas que são objeto das avaliações e suas decorrências no cotidiano das escolas é um exemplo do condicionamento da prática docente aos processos avaliativos externos. Com uma concepção previamente definida do currículo e resultados a serem atingidos pelos alunos, estes processos têm retirado parte significativa da autonomia dos professores na concepção e organização de seu trabalho. Ainda que as reformas educacionais tenham sido interpretadas de diferentes formas e combinadas com as especificidades e interesses das elites locais, promovendo diferentes resultados entre os países, um dos aspectos comuns a vários deles é a limitação da autonomia do professor e do poder de seus sindicatos (OLIVEIRA, 2005; WHITTY, 2003).

Este processo reforça as novas formas de atuação do Estado nacional, em que sem perder o poder na definição das políticas setoriais, reduz as estruturas existentes, racionaliza os meios de produção e garante meios mais eficazes de controle dos resultados, embora a partir de formas menos visíveis de execução (BALL, 2010). A responsabilização dos professores tem sido uma das estratégias recorrentemente utilizada para justificar o que se considera a má situação do ensino e das escolas (AFONSO, 2000). Os professores têm sido intensamente criticados, sendo culpabilizados pela suposta má qualidade do ensino público, situação esta identificada nos resultados das avaliações externas. As críticas sobre a suposta baixa qualidade do trabalho dos

professores ao mesmo tempo em que se baseiam na construção da imagem do “professor não confiável”, legitimam a possibilidade de maior intervenção em sua ação e controle de seu desempenho, retirando-lhes importantes aspectos de sua autonomia profissional (BALL, 2010). No caso brasileiro, esta responsabilização associa-se aos problemas enfrentados com a expansão do atendimento escolar, sem que houvesse o acompanhamento das condições salariais desta categoria, ou da formação inicial adequada de seus profissionais.

A fala de uma das professoras de Kariri, ao comentar sobre o recebimento do material didático do estado de São Paulo e sua relação com os demais materiais já utilizados pela rede municipal, evidencia as limitações da autonomia docente, bem como da autonomia da própria escola na definição de seu Projeto Pedagógico (LDB/1996).

*Nós estávamos trabalhando com os gêneros literários, seguindo nosso plano, mas agora temos que parar tudo para fazer o Ler e Escrever. É que pela quantidade de atividades, você não dá conta de fazer os dois, é muita coisa [...] Então fica uma coisa meio quebrada...*

Segundo ela, ainda que os professores possam utilizar outros materiais, eles vêm sendo cobrados para utilizar o do estado, por meio do controle do “semanário” do professor e do caderno dos alunos. Se for uma opção do professor, este pode utilizar também outros materiais, mas deve cumprir com o programa previsto pelo estado. O recebimento do material no meio do ano letivo – o que também demonstra um problema na organização das relações federativas – a desconsideração da opinião dos professores sobre os materiais a serem utilizados com seus alunos, bem como a exigência de se utilizar um dos materiais em detrimento dos demais, retira-lhes parte significativa de sua autonomia profissional.

Com relação ao uso dos livros recebidos pelo PNLD esta entrevistada comenta que os professores foram orientados a utilizá-los, como para enviar lição de casa aos alunos, de maneira a manter a participação no programa federal. Isto porque enquanto o programa do governo federal já está consolidado junto às escolas, o programa do estado, “Ler e Escrever”, depende da vigência do convênio com o estado, que é de 24 meses, podendo ser prorrogado até o limite de 60 meses. Ou seja, embora a rede municipal tenha aderido ao programa Ler e Escrever e este tenha sido bem elogiado – em termos didáticos – por vários dos entrevistados; para garantir a vinda do PNLD os professores foram orientados a utilizá-lo, ainda que pontualmente, para não correrem o risco de suspender o convênio com o governo federal.

No caso de Tikuna, além da adesão ao programa promovido pelo estado, as escolas também têm recebido, desde 2006, material apostilado elaborado por meio de uma parceria com uma empresa privada. Segundo o secretário de educação do município, a opção pela compra de mais um material didático para a rede – além dos livros recebidos pelo PNLD e pelo programa

estadual – justifica-se por dois fatores. A dinâmica prevista no PNLD, ao permitir que cada escola escolha seus livros, gera uma diversidade muito grande de materiais utilizados na rede. Esta diversidade dificulta tanto a transferências de alunos entre escolas, como o acompanhamento das escolas pela administração municipal. Como cada escola, em cada disciplina trabalhava com livros diferenciados e, portanto, com ritmos e seqüências de conteúdo diferentes, ficava difícil para a SME acompanhar e comparar os resultados obtidos pelas escolas e, conseqüentemente, estabelecer ações para melhoria do trabalho desenvolvido quando necessário. A segunda justificativa para o estabelecimento da parceria foi a necessidade de se ter livros iguais na quantidade suficiente para todos os alunos matriculados no início do ano letivo. Como o PNLD utiliza os dados do censo escolar do ano anterior para a compra dos livros didáticos, segundo o secretário municipal, no início do ano vários alunos ficam sem o material, tendo que utilizar materiais previstos na reserva técnica, que na maioria das vezes não condizem com o restante do material utilizado pela escola.

Por um lado o secretário de educação alega a importância de se ter um material comum a toda a rede, de forma que se tenham diretrizes para todas as escolas, além de se possibilitar o acompanhamento por parte da administração do trabalho desenvolvido nas mesmas. No entanto, por outro lado, a orientação recebida nas escolas, segundo um dos diretores, é de que este é apenas mais um material a ser utilizado pelo professor, sem que haja uma hierarquia entre estes. Segundo ele, a existência de mais de um material didático nunca foi um problema para os professores em virtude da postura adotada pela SME, a qual nunca impôs o uso de um material em detrimento de outro: *“nossos professores usam a apostila, dois ou três livros didáticos ao mesmo tempo e, além disso, o Ler e Escrever. Eu entendo isso como política da rede, não como política minha, eu banco isso porque também acredito”*.

Ao abordar a sobreposição de programas nas escolas, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) reiterou o disposto na LDB, em que se prevê a autonomia pedagógica das unidades escolares, as quais devem ser as responsáveis pela elaboração e execução de sua proposta pedagógica, por meio de suas instâncias colegiadas. No que se refere à organização federativa em que a depender de decisões locais, os gastos públicos nesta área podem ser duplicados ou até triplicados, Carlos Abicalil, secretário da SASE, comenta que a administração municipal *“está no exercício da sua autonomia e o senso crítico deve ser ordenado naquele ambiente em que esse processo se dá”*, ou seja, é necessário que se tenha um controle social crítico neste sentido, não cabendo ao MEC um posicionamento a este respeito.

Pesquisa realizada no estado de São Paulo (ADRIÃO et. al., 2009) sobre parcerias entre administrações municipais e empresas privadas para a compra de “sistemas de ensino”, entendidos não apenas como material didático, mas também “formação docente em serviço e monitoramento do uso dos materiais adquiridos”, alerta para a crescente tendência neste sentido, em especial para os

municípios pequenos, com até 50 mil habitantes. Ainda que os dois municípios estudados encontrem-se no grupo de municípios de médio porte, ambos possuem parcerias com empresas privadas para a oferta seja de material didático, seja de equipamentos de informática, sendo que em Kariri esta oferta está combinada com cursos de formação continuada aos professores, conforme já mencionado anteriormente.

Ao recorrer para o setor privado, seja na aquisição de material didático, seja para a oferta de cursos de formação aos professores, há uma descentralização do serviço para o mercado. Se este processo é justificado pela suposta melhor qualidade do serviço oferecido pelo privado, é legitimado pelo reconhecimento social de seu uso em demais escolas e redes de ensino, por vezes por meio dos próprios resultados das avaliações externas das escolas.

Várias são as críticas apontadas pelas pesquisas sobre as parcerias com o objetivo da adoção dos chamados sistemas de ensino, tais como a falta de controle social, a fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços adquiridos, a duplicação dos gastos públicos com o mesmo serviço e a vinculação da qualidade do ensino com a padronização dos conteúdos oferecidos (ADRIÃO et. al., 2009). Além disso, Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro (2009) alertam para o fato de que pequenos municípios são, por vezes, mais vulneráveis às pressões das empresas privadas, já que “a constituição da esfera pública em tais situações tende a ser mais frágil, aproximando-se o privado do público de maneira mais cotidiana e informal” (p. 805). Ainda segundo elas, nestes municípios, este tipo de parceria pode proporcionar grande visibilidade política, convertendo-se em um diferencial eleitoral: “a aquisição do sistema de apostilas de hoje concorre com a construção da praça ou do coreto de outrora” (p. 806).

Estas críticas parecem não estar tão distantes da realidade dos municípios estudados. No caso de Tikuna, um dos diretores de escola comenta que a compra das apostilas foi um equívoco, pois já recebem de graça os livros do governo federal. Assim, este gasto de recurso é justificado pelo ganho político de tal ação e explica: “*Para você ter uma idéia, o outdoor da reeleição de nosso atual governo, era uma criança, com apostila no braço dizendo que a maior conquista deste governo cabia na mão de uma criança*”. Este diretor deixa evidente que esta decisão foi política ao afirmar que nem os professores, nem o CME foram consultados:

*Lembro quando o secretário de educação chegou para todos os diretores da cidade e falou: ‘estou comunicando a vocês que é uma decisão política que teremos apostila’. Aí depois dele falar isso, não podíamos fazer nada. O que fizemos foi esperar este tempo, fazer as críticas necessárias e bancar que não tenha mais.*

Já no caso de Kariri percebeu-se situação similar com a parceria para oferecimento dos equipamentos de informática. O diferencial neste caso é que não era possível manter a parceria com a empresa privada caso se aderisse ao programa do governo federal. Da mesma forma que em

Tikuna, a decisão sobre a parceria com a empresa privada não passou pelos órgãos colegiados da educação municipal, além de que parece ser uma fonte de empregos que podem ser ocupados independentemente de concurso público, o que pode significar também a indicação para “apadrinhados políticos”.

O oferecimento de programas suplementares de material didático-escolar para o educando é dever do Estado previsto tanto pela CF/1988 como pela LDB/1996 (art. 208, e art. 4º, respectivamente). Não há, no entanto, definição sobre quais instâncias devem oferecê-lo ou se cabe a todos os entes governamentais cumprir tal dever. Apesar de não haver definição legal sobre este respeito, historicamente a provisão de material didático às escolas, em particular do ensino fundamental, tem sido realizada pelo governo federal, com os recursos do salário-educação. O Programa Nacional do Livro Didático foi instituído em 1985, voltado para o atendimento aos alunos do antigo 1º grau, e aos professores das redes públicas (CRUZ, 2009) e desde então tem cumprido esta função de distribuição de livros didáticos tanto a alunos como a professores das redes públicas, ainda que com alterações significativas em sua abrangência, periodicidade, forma de gestão dos recursos e de escolha dos materiais.

Apesar da existência do PNLD e das alterações feitas recentemente ao programa para adequá-lo melhor à realidade das escolas, não apenas os dois municípios pesquisados, mas também a Secretaria de Estado da Educação optou por oferecer às escolas outros materiais didáticos. Se aparentemente há uma tendência a oferecer melhores condições de trabalho para os professores, a partir da diversificação do material didático, também se pode constatar pela fala dos entrevistados e pesquisas citadas, demais preocupações presentes na utilização destes materiais, como o maior controle da atuação dos professores, a uniformização do trabalho desenvolvido nas escolas constituintes das redes municipais e a melhoria dos índices obtidos nas avaliações nacionais.

No interior desta mesma lógica pode ser explicado o crescimento dos cursos de formação continuada, promovidos tanto pelas três esferas governamentais como pelo setor privado. Os dois municípios parecem recorrer aos cursos promovidos pelo estado de São Paulo, como o “Ler e Escrever”, realizar cursos próprios ou ainda recorrer a parcerias firmadas com tal propósito, por considerarem que há um descompasso entre as necessidades municipais e os cursos oferecidos pelo MEC.

No caso de Tikuna, o secretário de educação afirma que pouco tem aproveitado dos cursos oferecidos pelo MEC. Como, segundo ele, a maior preocupação do MEC é com os professores leigos, ou seja, sem formação pedagógica ou sem formação específica na área em que lecionam, o município acaba por não participar dos programas oferecidos, pois a imensa maioria de seus

profissionais já possui ensino superior. Isto ocorre tanto em virtude da exigência desta escolaridade nos últimos concursos para professor, como pela favorável condição geográfica deste município. A proximidade de universidades públicas propiciou que convênios fossem firmados e cursos de ensino superior oferecidos aos profissionais que até aquele momento ainda não tinham realizado.

Em Kariri nenhum dos entrevistados avaliou os programas de formação continuada como se houvesse um descompasso entre o que vinha sendo realizado pela administração municipal e o proposto pelo governo federal. Ao se abordar os programas de formação continuada oferecidos pelo governo federal, a análise esteve concentrada nos cursos promovidos no interior do PAR, isto é, cursos de formação voltados à educação do campo; história e cultura afro-brasileira, africana e indígena; e currículo e avaliação. Ainda que não se tenha explicitada a existência de um descompasso entre as ações propostas pelo MEC e as necessidades do município, a justificativa para firmar o convênio com uma empresa privada foi a realização de fato de uma formação continuada, ou seja, em contraposição aos cursos pontuais e fragmentados realizados no município num passado próximo. Com relação aos cursos oferecidos no âmbito do PAR não houve consenso entre os entrevistados quanto a sua relevância para a rede municipal. Se para uma das professoras, os cursos atendem a necessidades dos professores, ao tratar de temas desconhecidos por eles, mas que deveriam ser abordados em sala de aula; para uma das supervisoras, dentre os cursos oferecidos, apenas o voltado ao currículo e à avaliação atendia a necessidades municipais.

Nos dois municípios, os cursos de formação estão voltados de maneira geral a temas específicos da prática docente, em especial àqueles decorrentes de mudanças curriculares, como ocorreu, por exemplo, com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, em que os municípios organizaram cursos para os professores que passaram a trabalhar com as crianças de seis anos de idade. Este tipo de enfoque nas formações tem sido recorrente nos cursos oferecidos nos últimos anos no país. Em pesquisa recente sobre a formação de professores no Brasil, Gatti e Barreto (2009) identificam que o caráter da formação continuada sofre um deslocamento nos últimos anos. Ao objetivo de “atualização e aprofundamento de conhecimentos como requisito natural do trabalho em face do avanço nos conhecimentos, as mudanças no campo das tecnologias, os rearranjos nos processos produtivos e suas repercussões sociais” acrescenta-se uma formação compensatória para dar conta dos problemas decorrentes de lacunas na formação inicial, além de estar voltada, por vezes, à “capacitação para implantação de reformas educativas” (p. 200). Neste último caso, isto reforça alguns dos aspectos mencionados anteriormente em que os professores passam a ser vistos como parte fundamental para efetivação das transformações nos sistemas educacionais nacionais nos anos 2000.

Nesta combinação entre a realização de avaliações externas, o estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados pelas escolas, e o oferecimento de formações específicas e

materiais didáticos padronizados, os professores perdem parte significativa de sua autonomia profissional e seu trabalho fica sujeito à constante reestruturação. Constituem-se formas alternativas de gestão da política educacional, em que a antiga organização burocrática e profissional do Estado deixa lugar para a gestão do setor público, mais próxima dos “métodos, cultura e ética do setor privado” (BALL, 2003, p. 215).

A predominância de uma organização burocrática e profissional do Estado, em geral por volta das décadas de 1950 e 1960, em países como Inglaterra, França, Bélgica, Hungria e Portugal, tinha como característica, apesar das diferenças entre estes, o fato de os professores obterem um grau relativamente alto de controle do currículo, ao mesmo tempo em que se buscava disseminar a proposta de uma escola comum para todos. Nas décadas seguintes, com as transformações na sociedade e, conseqüentemente, na organização do Estado, verifica-se um processo de ruptura na confiança existente entre o governo central, os governos locais e os professores (BARROSO, 2006; CHITTY, 2009). A perda de legitimidade do modelo anterior, por força de uma série de questões econômicas e políticas já mencionadas, provoca uma rearticulação entre a atuação dos governos e dos professores, já não mais pautada em relações de confiança. Criam-se instrumentos de responsabilização e controle do trabalho do professor, como a ênfase nos resultados das avaliações externas, ao mesmo tempo em que se enfatizam a autonomia e diversificação das escolas para efetivar os mecanismos de escolha e concorrência entre as escolas. Os valores e dinâmicas do setor privado da economia passam se incorporadas à lógica de funcionamento do setor público.

Um dos mecanismos disponibilizados para a efetivação deste processo – e, ao mesmo tempo, conseqüência deste no cotidiano dos professores – tem sido o que Ball denominou por “performatividade” (2003). O Estado ao se utilizar de mecanismos de monitoramento e produção de informações sobre o desempenho dos alunos promove meios para a realização de comparações e julgamentos sobre a prática docente, bem como formas de incentivo, controle e punição de sua atuação, sejam estas materiais ou simbólicas. O trabalho docente passa a estar sujeito a constantes julgamentos de inúmeras agências e instituições, e os professores sentem-se inseguros com relação a seu próprio trabalho e ao que lhes é exigido. Nesse sentido, Ball afirma que os professores passam a “representar” no seu dia-a-dia, o que acreditam responder às exigências que lhes são cobradas, produzindo assim, um “espetáculo, um jogo, ou cumprimentos cínicos” destas exigências (p. 222). Os efeitos ou “jeitinhos” constatados no município prioritário para elevar a nota dos estudantes e produzir uma imagem mais favorável da rede municipal, bem como as estratégias adotadas pelos professores com o uso dos inúmeros materiais enviados para as escolas, são exemplos desta “representação”, deste “espetáculo”.

Vimos então que o uso da avaliação nacional junto aos demais entes federados, com a produção e divulgação de informações sobre as escolas e desempenho dos alunos, têm auxiliado

na legitimação da necessidade de melhoria da qualidade da educação. Das estratégias utilizadas para alcançar esta melhoria, duas têm sido bastante recorrentes entre os municípios brasileiros, sendo também observadas nos dois municípios estudados: a ênfase na formação continuada dos professores e a disponibilização de materiais didáticos para uso com os alunos, para além do oferecido pelo MEC. A combinação destas estratégias além de oferecer, em tese, melhores condições de trabalho para o professor, acabam também por constranger sua atuação a determinadas concepções educacionais com base nos materiais adquiridos e nas formações oferecidas. Esta ênfase tem várias implicações na dinâmica federativa brasileira, seja pela sobreposição de programas e ações, pela duplicação ou triplicação dos gastos públicos na oferta de materiais similares, ou pela não-cooperação entre os entes federados na resolução de problemas que afetam mais de um deles.

Com relação à formação continuada, esta tem se constituído como uma das principais políticas em execução pelas Secretarias de Educação dos municípios estudados, segundo a maioria dos entrevistados. Em Tikuna a formação continuada foi vista tanto como forma de aprimoramento profissional, intrínseco à atuação docente, como forma de minimizar dificuldades encontradas na execução da política educacional, relacionadas à formação e condições de trabalho do professor. Já em Kariri, a discussão sobre a formação esteve associada, por todos os entrevistados, com os resultados da avaliação. A associação entre a formulação de programas de formação com os resultados de avaliações externas foi explorada anteriormente e retrata um dos importantes mecanismos de centralização das decisões políticas pelo governo federal, ainda que sua execução ocorra de maneira bastante descentralizada.

Um dos objetivos apontados pelos entrevistados em Tikuna para a realização de cursos de formação desvela um problema enfrentado por muitos outros municípios brasileiros, bem como pelos estados em sua relação com as redes municipais, ou seja, a má formação inicial dos professores, agravada com a grande rotatividade da rede, decorrente da disparidade salarial existente entre as diferentes redes e sistemas de ensino. No caso de Tikuna alegou-se que, embora o concurso público realize uma seleção de profissionais bem formados, após um período, muitos bons profissionais abandonam a rede ao ingressarem em outras redes municipais que oferecem melhores salários ou planos de carreira mais atraentes. Tem-se criado assim uma concorrência entre diferentes redes, em especial onde há maior variação salarial associada à proximidade geográfica dos municípios.

Se o estabelecimento do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério Público (BRASIL, Lei 11.738, 2008) representou uma conquista significativa na valorização do magistério, por outro lado, em virtude das profundas desigualdades existentes entre os estados e municípios, esta conquista ainda está longe de resolver o tipo de problema apontado pelos entrevistados em

Tikuna, relativo à grande rotatividade dos professores decorrente, em grande medida, da oferta de melhores oportunidades em municípios vizinhos.

Outro aspecto identificado com relação à formação continuada foi a ausência de diálogo e negociação entre as esferas governamentais. Há o oferecimento de cursos de uma esfera para a outra, como foi visto no caso dos vários cursos oferecidos pelo governo federal e no Programa “Ler e Escrever” oferecido pelo governo do estado de São Paulo. No entanto, este oferecimento parte da iniciativa do poder “ofertante”, não há qualquer debate com os governos locais a este respeito. A única iniciativa neste sentido foi o preenchimento do PAR do município, porém sem que o processo fosse realizado de forma colaborada entre os entes governamentais, fato já discutido no capítulo anterior. Cabe destacar que embora o Ministério da Educação tenha criado em 2005 a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica<sup>57</sup>, a qual integra centros de pesquisa de várias universidades brasileiras (GATTI e BARRETO, 2009), esta não foi citada por nenhum entrevistado nem identificada na política local. Acredita-se que atualmente nenhum dos municípios integre esta Rede.

Apesar da oferta de cursos disponibilizados pelos governos federal e estadual, os municípios ainda têm recorrido a cursos realizados pela própria administração municipal ou à parceria com o setor privado para oferecer integral ou parcialmente a formação dos professores. Pode-se afirmar que esta dinâmica local se dá pelos diferentes interesses existentes por trás da formação continuada de professores, que por vezes não são alcançados pelos cursos oferecidos por outras instâncias, mas também em virtude das diferenças temporais em sua realização e, ao mesmo tempo, da incerteza quanto à continuidade dos programas oferecidos pelos demais entes federados.

Esta dificuldade na organização e planejamento local em relação aos programas oferecidos pelos demais entes federados foi também identificada no que se refere à oferta de material didático, em particular para o caso do programa estadual. Ainda que ambos os municípios tenham aceitado de maneira satisfatória o material disponibilizado pelo governo do estado, sua aceitação não implicou na revisão dos demais materiais oferecidos às escolas, já que seu recebimento se dará provavelmente por um período bastante delimitado de tempo, ou ainda bastante incerto.

A oferta de material didático escolar é uma atribuição comum aos entes federados (LDB/1996) e, portanto, precisaria de melhor coordenação e planejamento para que as administrações locais não ficassem à mercê das vontades e interesses momentâneos de

---

<sup>57</sup> Esta Rede tem como alvo prioritário a formação continuada dos professores de educação básica das escolas públicas, nas áreas de alfabetização e linguagem, educação matemática e científica, ensino de ciências humanas e sociais, artes e educação física. Nesta Rede o MEC “oferece suporte técnico e financeiro e tem o papel de coordenador do desenvolvimento do programa, que é implementado por adesão, em regime de colaboração, pelos estados, municípios e Distrito Federal” (MEC, 2011b). Segundo Gatti e Barreto (2009), a Rede foi criada a partir da constatação de que a formação continuada tem estado cada vez mais presente na realidade dos professores, escolas e redes e sistemas de ensino, mas também com base em estudos que evidenciavam a “dispersão excessiva das iniciativas, sua superposição e, muitas vezes, superficialidade” (p. 207)

determinados governos e, ao mesmo tempo, esta não fosse uma justificativa para que os governos locais recorressem à oferta privada de material didático. Ao se tratar de programas realizados – ou que deveriam ser realizados – em colaboração entres os entes federados, seu tempo de permanência não deveria ser regido pelos tempos políticos dos gestores que estão no poder.

No que se refere à compra de materiais didáticos por parte da administração municipal cabe discutir a qualidade do material adquirido e o custo envolvido, considerando que tal oferta já vinha sendo realizada pelo governo federal. Além da duplicação dos gastos públicos nesta área, a lógica adotada pelas redes municipais na compra destes materiais é bem diferente do que a consolidada pelo PNLD, “no que diz respeito aos custos, à avaliação da qualidade e à participação dos professores na escolha” (CRUZ, 2009, p. 243).

Outro problema constatado com a oferta de programas pelas três esferas governamentais foi sua sobreposição nas escolas e, em particular, a tomada de decisão individual do professor sobre seu uso. Embora a legislação educacional tenha previsto a autonomia pedagógica das unidades escolares e a construção do projeto pedagógico de forma colegiada, a não existência ou não funcionamento de muitos dos conselhos de escola tem transferido este tipo de decisão para cada professor, individualmente. Da mesma forma pela qual se analisou a perversidade da proposta da autonomia das escolas, no capítulo anterior, também se pode utilizá-la para o caso aqui abordado. A defesa da autonomia da escola, em sua possibilidade de adequar o currículo à realidade e necessidades locais, pode, pelo contrário, estar mascarando sua adequação às desigualdades existentes, seja em termos materiais, como na formação do pessoal docente de cada uma das escolas.

Por fim cabe destacar que os aspectos discutidos neste capítulo – a avaliação nacional da educação básica, a oferta de material didático e a formação continuada de professores – deveriam ser realizados, em colaboração, entre os entes federados. Enquanto a avaliação nacional é uma atribuição específica da União, a ser realizada em colaboração com os demais entes federados, os demais aspectos mencionados se constituem como atribuição das três esferas governamentais.

Apesar das diferenças na gestão de cada uma destas políticas, ambas constituem a política educacional de um Estado que em sua organização entre os entes federados optou por um regime de colaboração (CF/1988). Para Cury (2006), esta opção amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões e, por isso, exige “a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão” (p. 121). Se por um lado esta opção ampliou o número de sujeitos envolvidos na tomada de decisão, por outro lado, não foi acompanhada da abertura de novas arenas de negociação e deliberação entre os entes federados. Nos dois municípios a única iniciativa identificada neste sentido foram as ações desencadeadas pelo governo federal com a elaboração e

acompanhamento do PAR. Ainda assim, conforme já abordado, esta forma não se constitui de fato como um planejamento bilateral, em que os vários interessados fossem ouvidos e compartilhassem poder de deliberação.

Para a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC, o PAR é um caminho para ampliar o diálogo com os governos locais, junto com outras iniciativas que tem se constituído recentemente na política educacional, tal como o Comitê Interinstitucional do FUNDEB, que regulamenta sua repartição entre os níveis e modalidades de ensino, e os “comitês de governança” de políticas como, por exemplo, a Rede de Formação Continuada, que compartilha experiências entre universidades, gestores, sindicatos e representação de trabalhadores. Apesar de sua existência, Abicalil (2011) avalia que estas instâncias de interlocução são fragmentadas, não interagem entre si e ainda se constituem como ferramentas de decisão executiva. Segundo ele, esta situação é resultante da inexistência de um sistema de educação e da aceleração do processo de descentralização ocorrido a partir da década de 1990, sem considerar as diferenças e desigualdades entre os municípios.

A partir do que foi observado nos municípios, pode-se afirmar por um lado que a existência de arenas de negociação e deliberação da política educacional entre os entes federados seria um avanço na dinâmica federativa brasileira, envolvendo mais sujeitos na formulação, acompanhamento e avaliação da política, e levando em consideração a diversidade e, ao mesmo tempo, desigualdade existente na realidade educacional brasileira. Por outro lado, apenas sua existência não garantirá a colaboração entre os entes federados, ou a representação de outros interesses que até o momento não estão representados na formulação de política educacional brasileira. Outros fatores têm constrangido significativamente os processos de (re)formulação da política educacional, seja esta nacional, regional ou local, tal como discutido em relação aos imperativos da reforma do Estado e a dinâmica federativa brasileira. A colaboração ou não colaboração entre os entes federados pareceu estar mais relacionada com a combinação entre os interesses federais e os interesses locais bem como com a situação financeira e política das instâncias envolvidas, do que com a existência de instâncias de negociação e deliberação. Neste sentido, cabe o alerta de que a criação de tais instâncias tão somente não dará conta de resolver problemas presentes historicamente na organização federativa da educação no país.

## CAPÍTULO 6

### O LUGAR DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL: A PROPOSTA DO MEC E A REALIDADE LOCAL

O Plano de Desenvolvimento da Educação destinou inúmeras ações aos municípios ao redor do país. Várias dessas ações buscaram fortalecê-los, enquanto entes federados, ao disponibilizar instrumentos de diagnóstico e planejamento das políticas locais, bem como junto ao governo federal, além de visitas técnicas voltadas à formação e auxílio das equipes locais. Se por um lado várias dessas políticas tiveram como pressuposto a concepção do município enquanto ente autônomo e responsável pela elaboração e desenvolvimento de suas políticas educacionais – em colaboração com a União – por outro lado também se tinha como pressuposto a importância do “território” municipal, como espaço privilegiado do encontro das várias políticas educacionais em desenvolvimento pelos vários entes governamentais. O espaço territorial do município contempla, portanto, não apenas escolas da rede municipal, mas também da rede estadual e, em alguns casos, da rede federal.

Neste sentido, um dos pilares de sustentação do PDE, quando este foi apresentado, foi a “territorialidade”, entendendo que “é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem” (BRASIL, 2007, p. 06). Partindo desta compreensão, tornava-se relevante o debate e a proposição de ações que dessem conta do município não mais como apenas o responsável por escolas municipais, mas como um *lócus* onde, por um lado, as políticas dos vários entes governamentais se encontram e, ao mesmo tempo, onde várias das desigualdades de oportunidades educacionais estão demarcadas (centro e periferia, cidade e campo, entre outras). O enlace entre educação e a dimensão territorial pôde ser identificado apenas na proposta de composição do Comitê Local do Plano de Ações Articuladas (PAR), por representantes da gestão municipal da educação, como da gestão estadual, onde o município está situado.

Apesar de a proposta do MEC conceber o município como um dos *loci* de atuação, pela questão do enlace entre territorialidade e educação, nos dois municípios analisados, todo o processo desencadeado pelo PDE, foi realizado pela gestão municipal sem que houvesse participação alguma da gestão educacional do estado de São Paulo. A ausência do estado na política municipal de educação foi constatada não apenas nos aspectos relacionados ao PDE, mas também em demais áreas e serviços educacionais oferecidos no município, com várias implicações na dinâmica e gestão da política local. Enquanto identificou-se uma ausência do estado no âmbito municipal, verificou-se um aumento expressivo nas atribuições da administração municipal

relacionadas à educação, em inúmeros casos, não previstas constitucionalmente como de sua responsabilidade. Neste capítulo será problematizada esta ausência do estado, seja no âmbito da proposta federal, seja em relação a demais serviços realizados nos municípios, procurando desvelar fatores condicionantes da realidade municipal e sua relação tanto com o governo do estado, bem como com a população local.

O capítulo está organizado em três partes. Na primeira parte serão discutidos os aspectos relacionados com a proposta de enlace entre território e educação, sendo o município o território privilegiado pelo PDE para tal. A maneira pela qual se efetivou a relação entre os municípios e o MEC sem a participação do estado será apresentada, buscando confrontar a proposta do MEC com a realidade encontrada em cada um dos municípios estudados. Na segunda parte será problematizada a ausência do estado em demais áreas educacionais no âmbito do município, o que tem implicado no considerável aumento de atribuições realizadas pela administração municipal. Serão apresentadas as justificativas assumidas pelos municípios para tal, bem como algumas hipóteses explicativas para este processo.

A problemática levantada a partir das relações estabelecidas entre os governos do estado e dos municípios busca auxiliar a reflexão acerca das deficiências na promoção do enlace entre educação e território previsto pelo PDE. Tem-se desta forma um segundo objetivo que é a inserção do papel dos estados no debate acerca das relações intergovernamentais. Considera-se, neste sentido, que não é possível equacionar os problemas na divisão de competências entre os entes federados, bem como o regime de colaboração, sem se problematizar a atuação que os governos de estado têm cumprido hoje em relação à oferta da educação básica.

Ao final do capítulo será discutido o papel do governo federal junto aos municípios, considerando a diversidade e desigualdades existentes entre eles, bem como sua atuação em relação aos governos dos estados, neste caso, discutido a partir da realidade do estado de São Paulo. Reflexões sobre o “lugar” dos municípios na política educacional brasileira serão apresentadas. Antes, porém, de iniciar estas discussões, examinaremos as razões que provavelmente desencadearam a preocupação do governo federal com a questão territorial e os problemas que busca solucionar com a proposta contida no PDE.

Como já visto, a história da educação pública no Brasil tem sua origem caracterizada pela descentralização do atendimento, marcadamente desigual. Os estados que tinham condições de ofertar o serviço o faziam, enquanto os mais pobres transferiam esta responsabilidade aos municípios, os quais estavam em situação ainda mais precária. Alguns poucos municípios no país, com melhor condição econômica, acabaram investindo mais em educação e consolidando redes de escolas, abrangendo, inclusive, vários níveis e modalidades de ensino. Em alguns momentos, em

particular durante regimes autoritários, embora tenha havido centralização de aspectos relacionados com a educação, a oferta da educação básica manteve-se descentralizada. No regime militar, por exemplo, o processo de centralização se deu no que se refere aos recursos e planejamento educacional. Ainda que a oferta tenha sido descentralizada já com a participação dos municípios, a concentração de recursos e planejamento sob o controle da União acabou por restringir as possibilidades de deliberação dos estados ou municípios sobre a política educacional dos serviços ofertados.

Com a redemocratização, a situação vivenciada durante o regime militar se altera consideravelmente, tanto pela inserção dos municípios como entes federados, como pela redistribuição dos recursos orçamentários entre os três níveis governamentais. Os municípios passam a ser responsáveis pela oferta, prioritariamente, do ensino fundamental e pré-escolar (CF/1988, art. 211). A Constituição previu a organização descentralizada para as políticas sociais, sendo que no caso da educação esta acabou sendo compreendida, em especial no decorrer dos anos 1990, como municipalização dos serviços. Discutiremos de forma mais aprofundada tal associação ao longo do capítulo, mas cabe aqui destacar que as políticas implementadas desde então intensificaram o processo de municipalização em todo o país, sendo que no período de vigência do FUNDEF este processo se deu prioritariamente no ensino fundamental. Nos seus primeiros anos de vigência cerca de cinco milhões de matrículas foram transferidas para administrações municipais (ADRIÃO e GARCIA, 2008), sem que houvesse, no entanto, ampliação na cobertura do atendimento ao ensino fundamental (MEC/INEP).

Este vultoso aumento nas responsabilidades municipais acabou por precarizar e “pulverizar” (ADRIÃO e GARCIA, 2008) ainda mais a oferta educacional em muitos municípios; os quais podem apresentar uma série de dificuldades econômicas e administrativas. São nítidas as desigualdades nas condições de oferta da educação entre os municípios no país, sendo que ainda se constituem como exceções as formas de atuação colaborada entre municípios ou entre municípios e o respectivo estado.

Pode-se dizer que esta situação foi ainda intensificada com a interpretação dada pela LDB/1996 sobre a possibilidade de os municípios constituírem sistemas próprios de ensino. Se a CF/1988, em seu artigo 211, deixava ambígua tal proposta ao estabelecer que “a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”, a LDB, no artigo 11 esclareceu tal ambigüidade, garantindo a possibilidade de constituição de sistemas municipais de ensino (SAVIANI, 1999). Com a constituição do próprio sistema de ensino, os municípios ficam responsáveis, além das atribuições constitucionais, por organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais; baixar normas complementares; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (LDB/1996, art. 11,

incisos I, III e IV); definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica (art. 14); e assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira (art. 15). Considerando a precária situação vivenciada por muitos municípios, a LDB previu a possibilidade daqueles que assim optarem, de se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (art. 11, parágrafo único).

Apesar de algumas alterações na distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes federados, em particular com a aprovação do FUNDEB, muitos problemas e carências na oferta municipal de educação ainda persistem. Pode-se dizer que a proposta do PDE de ter nos municípios um território privilegiado de atuação, tanto para as políticas federais, como em diálogo com a gestão educacional dos estados, parece buscar minimizar os problemas oriundos do processo de municipalização, que desconsiderou a realidade vivida pelos municípios e a desigualdade existente entre estes. Veremos a seguir como se deu este processo em cada um dos municípios, procurando problematizar esta forma de atuação da União e as dinâmicas existentes em âmbito local que auxiliam a compreender o lugar que os municípios – ou que uma parcela deles – parece ocupar hoje na efetivação da política educacional no país.

## **6.1 O enlace entre educação e território: o município enquanto espaço privilegiado de atuação federal**

A intenção de articular a questão educacional no âmbito do território constitui-se, como já visto, como um dos pilares de sustentação do PDE. Esta proposta buscava promover o debate e, ao mesmo tempo, melhor relacionar as ações educacionais no âmbito do território municipal considerando as várias redes de ensino ali presentes, ou seja, sem se limitar à concepção de município enquanto gestor da rede municipal apenas. No Decreto 6.094 de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foi prevista a possibilidade de colaboração dos estados, por meio de “assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios” (art. 10, parágrafos 2º e 3º).

Esta proposta, segundo Krawczyk (2008) possibilitaria discutir a questão do município enquanto o território privilegiado onde a educação acontece, sem privilegiar uma ou outra rede de ensino lá existente. Possibilitaria, assim, a ruptura com a lógica fragmentada resultante do intenso processo de municipalização efetivado nos anos 1990. Neste sentido, a União teria um importante papel de “articulador e equalizador” desses territórios, onde se encontram as políticas e serviços educacionais proporcionados tanto pelo governo municipal como pelo governo estadual. Desta

forma, Krawczyk avista a possibilidade de conceber um sistema de educação no país, ao invés de “um conglomerado de redes e de sistemas educacionais dispersos” (p. 814). Apesar dessas possibilidades, a autora chama a atenção para alguns riscos: a desconsideração de problemas educacionais decorrentes de desigualdades outras que não aquelas atreladas à questão territorial, como por exemplo, as ocasionadas por desigualdades socioeconômicas; ou a promoção de políticas que acabem por isolar ainda mais os municípios em sua própria realidade, ao invés de proporcionar formas de articulação regional.

Nos dois municípios analisados não houve qualquer envolvimento do governo do estado no processo desencadeado pelo PDE, seja na elaboração do PAR, seja na disponibilização de assistência técnica e/ou financeira para a execução dos programas previstos. A relação estabelecida com o estado de São Paulo, segundo o relato de gestores municipais, permaneceu da mesma forma que ocorria antes do PDE<sup>58</sup>. Uma das críticas apontadas em relação ao PDE foi a diferença de tratamento entre as escolas do estado e as do município. A secretária de educação de Kariri, por exemplo, questionou o fato de apenas escolas municipais participarem do PDE-escola, considerando a existência de escolas do estado na mesma situação daquelas no âmbito territorial do município.

O que ocorreu, segundo a coordenadora da educação básica da REMEC, foi a adesão tardia do estado de São Paulo ao Plano de Metas<sup>59</sup> e, conseqüentemente, aos programas que o integram, tal como o PDE-escola. São Paulo foi o último estado a aderir ao Plano e, quando isto ocorreu, a REMEC pôde então acompanhar os programas federais em execução junto às escolas estaduais, que até então eram realizados diretamente com o MEC – Brasília.

Apesar da adesão de São Paulo ao plano, seu envolvimento se limitou ao recebimento de programas federais em escolas de sua rede e à participação na efetivação de determinados programas que dependem de sua infra-estrutura, principalmente para os programas de formação. Em contraposição a este envolvimento, o técnico da REMEC/SP explicou como se tem ocorrido a parceria entre o governo e outros estados no país, diferenciando-as da situação encontrada em São Paulo. Segundo ele, no caso onde a parceria é favorável, o governo federal – tanto antes como durante o PDE – utiliza a própria estrutura física, técnica e administrativa do estado para viabilizar suas ações, ou seja, *“Toda a estrutura vai direto para o estado, é uma espécie de link, tem uma atividade, já liga para o estado, o estado tem uma estrutura melhor, e já opera com o governo federal. Neste caso tudo anda”* (Técnico REMEC/SP).

<sup>58</sup> Nesta parte do capítulo limitaremos a análise aos aspectos diretamente relacionados ao PDE. A atuação mais geral do estado, ou sua ausência junto à gestão municipal da educação será objeto de análise no próximo item deste capítulo.

<sup>59</sup> Segundo uma das consultoras do PAR, inicialmente os estados não foram convidados a aderir ao Plano. No entanto, o MEC foi logo criticado por alguns estados por iniciar o processo de assessoria aos municípios, sem realizar nenhuma interlocução com os mesmos. Assim, o MEC interrompeu por um período a ida dos consultores para que os estados também elaborassem os respectivos Planos de Ação Articuladas e pudessem aderir aos programas oferecidos pelo governo federal.

Para além da infra-estrutura física e técnica que o MEC necessita para viabilizar suas ações, há a necessidade de firmar parcerias com o estado para a coordenação de programas que atendam não apenas a rede estadual, mas também as redes municipais. Para efetivar programas como o Profuncionário<sup>60</sup>, por exemplo, sua coordenação deve ser realizada pelo governo do estado, além de que este deve viabilizar a certificação dos cursistas. No entanto, se o estado não adere ao programa ou não realiza tal papel de coordenação, os municípios não são contemplados com a formação (Coordenadora da Educação Básica, REMEC/SP). De fato, o programa mencionado – Profuncionário – ainda não havia sido efetivado no estado de São Paulo, em virtude de problemas na parceria entre o governo federal e o estadual. Segundo a REMEC, o estado deveria apresentar uma logística que possibilitasse atender a toda demanda do estado para a participação no curso promovido pelo governo federal. Porém até o momento da entrevista tal logística ainda não havia sido definida. Neste caso, ao que parece, a coordenadora da REMEC considera que o problema na efetivação da parceria se explica por uma questão técnica, já que a demanda de funcionários interessados no curso é muito elevada, isto é, cerca de 2.000 funcionários.

Se neste caso a justificativa para a existência de problemas, ou para a não-efetivação da parceria com o governo do estado de São Paulo, esteve relacionada a questões técnico-operacionais, esta não pode ser aplicada para os demais problemas ou ausências do estado na efetivação de políticas federais. Três outras hipóteses foram levantadas, buscando compreender as possíveis razões para a não colaboração entre a União e o estado de São Paulo, no campo educacional. Ainda que estas hipóteses não tenham sido testadas, sua exposição tem como intenção auxiliar e ampliar a discussão a respeito dos conflitos entre os entes governamentais, os quais, ao fim, têm conseqüências diretas nas condições de oferta da educação no país. As três hipóteses são: a) o estado de São Paulo tem uma rede de escolas consolidada e com programas próprios e, por isso, não tem interesse em deslocar pessoal e disponibilizar infra-estrutura para efetivação de programas federais, os quais em alguns casos, chegam a ser “concorrentes” com já oferecidos pelo estado; b) os interesses político-partidários, próprios da lógica democrática e federativa impedem o estabelecimento de parcerias e convênios quando estes não são de interesse do estado; e c) a forma pela qual o MEC concebe a participação do estado – enquanto executor e “viabilizador” de seus programas – pode limitar o envolvimento deste, seja por não concordar com o programa, seja pela falta de negociação, ou ainda por buscar limitar os ônus políticos e financeiros com sua efetivação.

A primeira hipótese considera a especificidade do estado de São Paulo, tanto no que se refere aos recursos orçamentários e, portanto, disponíveis para a educação, se constituindo com o

---

<sup>60</sup> O Profuncionário tem como objetivo a formação dos funcionários de escola, em efetivo exercício, em habilitação compatível com a atividade que exerce na escola. Constituiu-se com a oferta de cursos de formação inicial em nível técnico voltados para estes profissionais (MEC, 2011c).

segundo mais alto orçamento do país, ficando atrás apenas da União, e o histórico de consolidação da rede estadual de educação, até antes de 1996, quando se iniciou de fato o processo de municipalização neste estado. Combinando-se os dois fatores, o estado de São Paulo possui apenas para citar alguns exemplos, as três maiores universidades públicas do país, centros de formação e apoio técnico à rede estadual entre outros serviços por vezes ausente em demais estados<sup>61</sup>.

O técnico da REMEC/SP justifica, nesse sentido, o não envolvimento do estado nos programas federais. Segundo ele, como o estado já possui uma estrutura consolidada, além de que suas atribuições foram reduzidas com a municipalização de grande parte do ensino fundamental, este pode dar um apoio aos municípios que muitas vezes o próprio MEC não teria condições de oferecer. Para justificar sua argumentação cita alguns exemplos: o programa de formação de gestores fornecido pela UNICAMP, o programa de formação de professores realizado em parceria com a PUC, UNESP e UNICAMP, além do fornecimento de material didático elaborado pelo próprio estado (Programa Ler e Escrever, por exemplo). Nesta concomitância de programas, o estado por vezes prefere manter aqueles seus já existentes, ao invés de trabalhar também com os do MEC. Resta questionar se os municípios do estado de São Paulo, em sua maioria, têm sido beneficiados com estes programas, além de que nestes casos pode ocorrer a superposição de programas, alguns destes discutidos no capítulo anterior. De qualquer forma, independentemente da abrangência dos programas estaduais, destaca-se que a diversidade entre os estados, tal qual entre os municípios, deve ser um dos aspectos a ser considerado ao se tratar da atuação da União. Voltaremos a esta questão mais adiante.

A segunda hipótese do baixo envolvimento do estado de São Paulo nas ações federais diz respeito aos interesses político-partidários, presentes na lógica democrática, acentuada ainda mais na dinâmica de um país federativo. É preciso considerar que os governos federal e estadual estão sob a liderança de partidos atualmente opostos politicamente, ou seja, Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), respectivamente. Dois funcionários da REMEC justificaram os problemas com o estado de São Paulo para a efetivação de políticas federais, por conta das diferenças político-partidárias. A fala do técnico da REMEC com relação ao posicionamento do governo estadual é esclarecedora: “[...] *tem uma reserva política, quer dizer, o estado de São Paulo é sempre oposição ao governo federal, então eles não se interessam, postergam, e quando fazem, nem fazem direito, fica sempre um faz de conta*”. Ao abordar a permanência de muitos problemas nos municípios, mesmo após a realização do PAR e das visitas técnicas, a coordenadora da educação básica da REMEC/SP evidencia que a questão político-

---

<sup>61</sup> Importante destacar que a existência destes órgãos ou instituições não necessariamente se reflete na qualidade do ensino oferecido nas escolas estaduais. Estes são aqui citados apenas com o intuito de trazer algumas das especificidades deste estado e como estas podem impactar as relações intergovernamentais.

partidária tem atrapalhado muito no caso do estado de São Paulo, dificultando o estabelecimento de relações entre a União e o estado, entre as instituições estatais e os municípios, entre outras.

Considerando que o Brasil é uma federação que integra três níveis governamentais, eleitos periodicamente, é alta a probabilidade de que tenham que conviver, no poder, diferentes partidos e suas alianças de apoio. Se este aspecto é fundamental para o funcionamento de uma sociedade democrática, suas conseqüências na garantia dos direitos constitucionalmente previstos precisariam ser minimizadas. Se por um lado a formulação das políticas precisaria levar tal aspecto em consideração, sem ficar à mercê de vontades individuais e particulares, por outro, a imprecisão na definição das competências educacionais e a inexistência de espaços de negociação e deliberação intergovernamentais dificultam o diagnóstico e a construção de possíveis alternativas para os conflitos de interesses presentes na política, de maneira geral, e na política educacional, em particular.

A terceira hipótese levantada não foi mencionada diretamente por nenhum dos entrevistados, tal como o fora nos dois casos anteriores. Com base nas entrevistas com funcionários da REMEC e nos documentos do MEC constata-se que o governo federal parte da concepção do estado como um mero executor de suas políticas. O relato do técnico da REMEC/SP de como se dá a relação entre o governo federal e os estados que o apóiam e oferecem o suporte necessário a suas ações e programas é esclarecedor. Em seu relato, o técnico dá como exemplo a relação estabelecida com o Rio de Janeiro, no caso do Profuncionário: *“o sujeito de Brasília liga direto para a Secretaria Estadual de Educação, já joga o programa para a secretaria e esta faz tudo. Um exemplo é o Profuncionário, que o estado encampou; recebeu o material, distribuiu, e implantou o Profuncionário. São ações de parceria com o estado”*.

Esta situação parece bastante semelhante à analisada anteriormente na relação estabelecida entre o governo federal e o governo municipal, para a efetivação do PDE-escola. Naquela situação, o posicionamento adotado pelo município prioritário de não intervir junto às escolas no programa oferecido pelo governo federal – ainda que solicitado – poderia ser decorrente de sua opção em não se envolver num programa que não foi por ele formulado e que não detém controle sobre seus recursos e prazos de efetivação. Estabelecendo um paralelo com a situação identificada na relação entre União e municípios, pode-se dizer que a situação estabelecida entre União e estados em alguns aspectos parece não ser muito diferente. É possível afirmar que o estado, ao não se sentir parte do processo de criação ou adequação do programa às suas necessidades e demandas locais, e nem detendo controle de seu financiamento e formas de implementação, opta por se ausentar das funções que lhe são atribuídas.

As hipóteses discutidas, embora não sejam conclusivas, evidenciam alguns dos problemas existentes na promoção do enlace entre educação e território, em especial pela forma na qual este foi proposto e efetivado. A implementação do PDE e sua adesão por parte de todos os municípios e do estado de São Paulo não resultaram em maior inter-relação entre estes, permanecendo as dinâmicas previamente existentes tanto entre o estado de São Paulo e os municípios, bem como entre a União e este estado. Algumas destas dinâmicas não relacionadas diretamente ao PDE serão tratadas no item a seguir.

Antes disso, cabe destacar que a própria lógica proposta pelo governo federal com o PDE para romper com a fragmentação dos sistemas e redes de ensino, no interior de um mesmo território, não considerou os problemas que de fato têm causado esta fragmentação. A proposta da participação dos estados, pela via do planejamento conjunto e da colaboração voluntária por meio de ações de assistência técnica e financeira, reforça a idéia de que os problemas da educação podem ser resolvidos pela via do planejamento ou do voluntarismo do governador do estado. A não realização de planejamento conjunto entre estado e municípios ou de ações estaduais de assistência técnica e financeira aos municípios não decorre do desconhecimento destes mecanismos pelas partes envolvidas. É, pelo contrário, um reflexo das relações de poder existentes, e que estes instrumentos são pouco efetivos para superá-las ou equacioná-las.

## **6.2 A ausência do estado de São Paulo e suas implicações na política educacional municipal**

Constatou-se nos dois municípios pesquisados, um aumento considerável em suas atribuições e serviços educacionais ofertados à população local, ao mesmo tempo em que há uma progressiva redução nos serviços e ações realizadas pelo estado de São Paulo. Esta ausência do estado, identificada na implementação do PDE, não é, portanto, exclusiva desta relação proposta pela União. Com a intenção de aprofundar o debate sobre o município enquanto *lócus* da política educacional, será discutida a seguir a relação entre os municípios e o estado de São Paulo, a partir das novas funções que têm sido atribuídas, formal ou informalmente, àqueles. Acredita-se que assim novos elementos possam ser acrescentados na reflexão iniciada acima sobre as dificuldades e desafios no estabelecimento do enlace entre educação e território.

Estas funções atribuídas aos municípios foram organizadas em três tipos: a) as oficializadas por intermédio de convênios formalizados entre estes e o estado; b) as decorrentes de solicitações informais realizadas por diferentes profissionais do estado; e c) as demandadas pela população local, seja pela ausência ou pela falta de qualidade do serviço oferecido pelo estado.

No que se refere ao primeiro caso, tem-se os convênios firmados entre o estado e os municípios, para a efetivação do processo de municipalização do ensino fundamental e para a oferta de alimentação escolar dos alunos matriculados em estabelecimentos estaduais. Sobre este último aspecto, os gestores dos dois municípios criticaram por diversas vezes o valor repassado pelo governo do estado para poderem efetivar o programa da alimentação escolar. Segundo eles, as gestões municipais acabam tendo que complementá-lo com recursos próprios, pois o valor repassado pelo estado não é suficiente. Além disso, no caso de Kariri, o município classificado como prioritário pelo MEC no momento da pesquisa, este terá que reestruturar a forma pela qual vem executando o programa, em virtude da ampliação do programa para os alunos do ensino médio. Até então, o programa era executado por meio da distribuição das refeições elaboradas em uma cozinha experimental e, com a inserção de mais alunos no programa, esta organização não dará conta de elaborar todas as refeições necessárias. Como os referidos convênios – alimentação e transporte escolar – necessitam de anuência da prefeitura municipal e causam-lhes prejuízo aos cofres municipais, questionou-se aos secretários de ambos os municípios sobre o porquê da manutenção do referido convênio, ao que ambos afirmaram que os programas atendem ao munícipe, independentemente destes estarem matriculados em uma escola municipal ou estadual.

Cabe destacar que tanto para este programa, inserido no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como para o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), a possibilidade da descentralização de sua execução para os municípios já parte do próprio FNDE, que solicita a anuência dos municípios no caso do estado optar por delegar a sua responsabilidade, ao atendimento dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino<sup>62</sup> (FNDE, Resolução 38, 2009 e Resolução 12, 2011).

Com relação aos convênios voltados ao processo de municipalização do ensino fundamental, encontraram-se situações bastante diferentes em cada um dos municípios estudados. O processo de municipalização do ensino fundamental em Tikuna foi realizado em duas fases: em 1998 municipalizaram-se os quatro primeiros anos do ensino fundamental e, a partir de 2001, tem-se municipalizado seus quatro últimos anos. A municipalização das séries iniciais foi completa, sendo que atualmente 100% do atendimento se dá em escolas municipais. No caso das séries finais, mais da metade dos alunos já é atendida em escolas municipais. Avaliando a situação atual do município, alguns gestores admitiram que se lhes coubesse esta decisão, não teriam municipalizado os últimos anos do ensino fundamental, em virtude das significativas diferenças entre

---

<sup>62</sup> O problema constatado no estado de São Paulo na descentralização do programa para os municípios, ao que parece não é um caso isolado, tanto é que na página eletrônica do FNDE há um aviso sobre o PNAE que diz: “os municípios **não são obrigados** a fornecer alimentação escolar para os alunos da rede estadual e somente com um acordo entre as duas partes pode ser realizada a delegação do atendimento dos estudantes da rede estadual aos municípios”. Isto demonstra, para além da existência de problemas entre estados e municípios na oferta do problema, a tentativa do MEC em promover acordos entre estes entes governamentais. Cabe problematizar se este aviso é condição suficiente para que tais acordos se efetivem.

a organização e o quadro docente dos primeiros e dos últimos anos do ensino fundamental. Sobre a municipalização em Tikuna, destaca-se um problema bastante complicado vivido em algumas escolas municipais: a manutenção de professores do estado, trabalhando sob o contrato de trabalho do estado, junto com professores do município com outro contrato de trabalho. Quando ocorreu a municipalização, a prefeitura optou por ficar com os professores do estado que quisessem permanecer na rede municipal, porém estes acabaram em uma situação diferenciada dos professores que ingressaram na rede municipal posteriormente, o que tem gerado inúmeros conflitos entre os docentes de uma mesma escola. A diretora pedagógica da SME atribui a questões políticas a opção pela manutenção dos professores do estado, pela administração municipal no momento da municipalização. Segundo ela, o fato de o município ser pequeno e os gestores municipais – secretário de educação e prefeito – conhecerem os professores das escolas do estado, até aquele momento, contribuíram com esta decisão.

No caso de Kariri, a efetivação do processo de municipalização é mais recente, ainda que tenha sido iniciado pouco antes de Tikuna. Entre 1997 e 1998 o governo do estado ameaçou fechar uma das escolas rurais das séries iniciais do ensino fundamental localizadas no município, sob o argumento de que não havia demanda para sua manutenção. Segundo o secretário desta escola, a pressão da população local fez com que o município se responsabilizasse pela escola e ampliasse seu atendimento até o final do ensino fundamental. Após a municipalização desta escola, a prefeitura só retomou o processo de municipalização na atual gestão municipal. A partir de 2007 novos convênios foram firmados com o estado, viabilizando a transferência de escolas estaduais para a responsabilidade do município.

O segundo conjunto de atribuições identificadas nos municípios parte de solicitações informais oriundas das próprias escolas estaduais, ao secretário municipal de educação. Estas atribuições se constituem como pequenos favores realizados cotidianamente pelo município para o funcionamento das escolas estaduais situadas no âmbito territorial do município, tais como trocar lâmpadas, cortar a grama, fornecer tinta para a pintura de escolas, trocar ou arrumar o ventilador quebrado da escola estadual, entre outros serviços. Este tipo de atribuição municipal junto às escolas do estado não é algo tão recente. Oliveira (1992), em pesquisa sobre a descentralização do ensino no estado de São Paulo na década de 1980, já constatava este tipo de relação entre o estado e os municípios:

É comum nos pequenos e médios Municípios, que são a maioria no estado de São Paulo, o diretor da escola estadual ou os professores procurarem o dirigente municipal de educação, o prefeito ou os vereadores, em busca de soluções para os problemas que enfrentam. Raros são os Municípios que ignoram completamente as escolas estaduais e ocupam-se exclusivamente com sua própria rede de ensino (p. 280, 281)

Interessante destacar que estes exemplos ratificam o município enquanto território contemplado por várias redes. Em seu interior estabelecem-se relações de “vizinhança” entre as

escolas, independentemente da categoria administrativa da instituição. Pode-se dizer, portanto que as redes de ensino acabam por criar delimitações artificiais do espaço municipal.

Nos dois municípios analisados, da mesma forma que os convênios para a oferta da alimentação e transporte escolar para os alunos do estado, a justificativa para a realização destes demais serviços recai no fato de que quem acaba sendo prejudicado é o munícipe. Nesse sentido, acrescenta-se aqui a idéia de que este desconhece a divisão de responsabilidades na educação e, por vezes, recorre ao prefeito ou aos vereadores para que este solucione os problemas que ocorrem nas escolas estaduais.

Esta justificativa ficou mais evidente ainda para o terceiro tipo de atribuições assumidas pelos municípios: a oferta de ensino médio pelo município. Esta situação é específica de Tikuna, não tendo sido observado nenhum aspecto neste sentido no caso de Kariri. Em 2010 o município passou a atender alunos do ensino médio em duas escolas municipais, ambas situadas na zona rural, embora não só este fato tenha se constituído como justificativa para realizar a municipalização do atendimento. Para facilitar a descrição da situação em cada escola, elas serão denominadas por “escola A” e “escola B”.

A escola A era originalmente uma escola estadual, que atendia durante o dia, o ensino fundamental e durante a noite, o ensino médio. Quando o ensino fundamental foi municipalizado, o uso desta escola passou a ser compartilhado entre o estado e o município, o que segundo a diretora pedagógica da SME foi se constituindo de forma bastante complicada, estando praticamente ausente qualquer forma de trabalho conjunto entre os profissionais das duas redes. Além disso, segundo o diretor da escola, a comunidade local começou a reivindicar tanto para a escola, como para o secretário de educação e para o prefeito que queriam “que a escola no período da noite fosse igual ao da tarde”. Conforme a secretária da escola isto queria dizer que “o ensino fosse levado a sério”, ou seja, que a qualidade oferecida no ensino fundamental, fosse a mesma a ser oferecida para o ensino médio. A pressão da comunidade local sob a gestão municipal e as dificuldades enfrentadas no compartilhamento do espaço físico da escola foram os aspectos atribuídos pelos entrevistados que justificaram a municipalização do ensino médio lá oferecido.

O caso da escola B se diferencia pelo fato de que não havia escola estadual de ensino médio na região onde a comunidade reivindicava sua oferta. A oferta de vagas para o ensino médio se deu em uma escola municipal que já havia na região. Já os demais aspectos que caracterizaram o processo nesta escola parecem bastante similares ao caso da escola A. A escola B fica na zona rural do município e a ampliação de seu atendimento se deu em decorrência da reivindicação da população local. Segundo o diretor da escola municipal, os alunos desta determinada região, ao ingressar no ensino médio tinham que se deslocar até o centro da cidade, sendo que muitos

desistiam da escola em virtude da dificuldade no deslocamento até o centro, pela própria distância e tempo despendido, e pelo fato de não serem mais beneficiados pelo subsídio dado pela prefeitura no transporte dos alunos até o final do ensino fundamental. Contudo, o governo do estado alegava que não havia demanda suficiente para abrir uma escola na região. Assim, houve uma mobilização na região, com importante participação do diretor da escola que acabou viabilizando salas de aula e professores que já trabalhavam no ensino fundamental da escola para ampliar o atendimento. Sua fala expressa como se deu este processo:

*Qual foi a lógica que usamos: o município está atendendo a toda a demanda existente de creche. [...] a construção da creche sairia uma fortuna [...] E aí qual é a facilidade: abrir o ensino médio aqui praticamente não teve nenhum custo. Porque sala de aula nós temos; professor, fiz um estudo anterior, mostrando que os nossos poderiam assumir estas aulas, pois para mim como diretor era interessante que meus professores se concentrassem aqui e eu não precisasse dividir professor com outras escolas. É melhor para eles e é melhor para mim, e para a escola. Eu então mostrei para secretário de educação que precisaríamos apenas de um ou dois professores contratados de fora para dar conta de toda a demanda do ensino médio (diretor de escola municipal em Tikuna).*

Desta forma, foi viabilizada a oferta de ensino médio nesta escola municipal, que atendia até então, educação infantil e ensino fundamental. Apesar destes dois casos de municipalização do ensino médio em Tikuna, os gestores municipais ressaltaram que não se tem intenção de ampliar a oferta do ensino médio, que é atribuição do estado.

Neste sentido, ao abordar estas várias formas pelas quais o município tem ampliado seus serviços e funções na área da educação, um dos supervisores de ensino do município comenta que apesar da existência da divisão de responsabilidades entre os entes federados, a administração municipal tem sofrido maior pressão por parte da população, do que o estado, seja para ampliar o atendimento ou para melhorar a qualidade de sua oferta. Seu posicionamento pode ser observado na seguinte fala: “o estado é muito longe, é distante. Quem é responsável pelo estado? A comunidade não sabe. Conhece aqui, que aqui tem a secretaria de educação e vem aqui. Todo tipo de problema em escola estadual, eles vem conversar aqui com a gente...”. Este supervisor acrescenta ainda que neste sentido há um agravante para o lado do município, pois a população tem maior acesso ao vereador, ao prefeito, ao secretário do que aos representantes do poder executivo ou legislativo estadual: “As autoridades estão mais próximas para resolver os problemas”. A questão da proximidade dos serviços com a população apesar de não ser condição advinda com a municipalização, como já discutido anteriormente, acaba se tornando efetiva, particularmente com a ausência dos demais níveis governamentais no território municipal.

Em síntese, a descrição destas funções realizadas pelos municípios demonstra que parte dos municípios tem assumido novas funções, em muitos casos, relacionadas com sua delegação oficial ou extra-oficial por parte do governo do estado sendo, no caso aqui estudado, o de São

Paulo. Para além da ampliação das responsabilidades municipais, constata-se a ausência de qualquer tipo de ação voltada à colaboração entre estado e município. O que se verificou, pelo contrário, foi a transferência de responsabilidades para o município e o uso de sua infra-estrutura para viabilizar ações para as escolas estaduais, seja no caso dos programas de alimentação e transporte escolar ou para a realização de serviços de manutenção.

Esta situação, que não ocorre apenas no estado de São Paulo, mas que também não pode ser generalizada para todos os estados do país, segundo a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC, seria decorrente da não compreensão por alguns estados da necessidade de manter a cooperação com os municípios, após os processos de municipalização da década de 1990. Estes estados, ao transferirem parte de sua rede para os municípios, não atualizaram as formas de colaboração com os municípios, sendo esvaziados inclusive os espaços que deveriam tratar desta relação.

Esta análise é corroborada pela observação dos gestores e supervisores de ensino de Tikuna acerca da escassez de espaços de negociação e de trabalho conjunto entre o estado e o município. A exceção são as inúmeras atribuições “burocráticas” que o município deve cumprir para com o estado, pelo fato de sua rede compor o sistema estadual de educação. Segundo eles, em especial após a finalização dos convênios de municipalização, restou-lhes uma relação com o estado apenas no que concerne aos aspectos administrativos das escolas, tais como envio do calendário escolar, utilização do mesmo banco de dados para cadastramento dos alunos ou mesmo o envio de recursos contrários à reprovação de alunos nas escolas municipais, que passam pelo julgamento do estado.

A colaboração existente entre o estado e os municípios analisados parece estar bastante distante da proposta de se trabalhar a educação territorialmente, rompendo com a fragmentação entre as diversas redes e políticas educacionais presentes num mesmo município. Se a constatação deste problema se constitui como um passo importante para se repensar a atual organização do regime de colaboração, acredita-se que com o esforço investigativo das origens e possíveis causas de sua manutenção possibilita-se que se avance um pouco mais neste debate.

### **6.2.1 A ampliação das atribuições municipais: possíveis explicações**

A delegação e transferência de responsabilidades educacionais para os municípios não é novidade na história da educação brasileira. No caso do estado de São Paulo desde a década de 1980 sucessivos governos estaduais têm promovido programas voltados à transferência de escolas estaduais para a responsabilidade municipal, em especial daquelas voltadas ao ensino pré-escolar e

ao ensino fundamental. Com a vigência do FUNDEF este processo se intensificou ainda mais, e pode-se dizer que continua ainda hoje a partir do que foi constatado nos municípios estudados. Como vimos este processo tem se dado às margens do estabelecimento de relações de colaboração entre o estado e os municípios. Poucas ações parecem ocorrer em colaboração, sendo que quando estas ocorrem o são em virtude de acordos e parcerias “extra-oficiais” entre o dirigente municipal e os diretores de escola do estado. Em contraposição, outras ações, como a municipalização do atendimento de ensino médio em Tikuna, parecem decorrer da precariedade do atendimento oferecido pelo governo do estado, ou ainda de conflitos no compartilhamento do espaço pelas duas redes de ensino. Se por um lado os municípios parecem cada vez mais “sobrecarregados” com o significativo crescimento em suas atribuições, estes ainda estão consideravelmente distantes de cumprir com os dispositivos constitucionais, em especial no que se refere ao atendimento da educação infantil.

Para compreender as deficiências e os desafios presentes na proposta do MEC com a tentativa de romper com a fragmentação entre as redes de ensino no âmbito do território municipal, acredita-se ser fundamental explorar as razões pelas quais os municípios estudados parecem não apenas aceitar as atribuições que lhe são delegadas, mas também responder a demandas que não lhe são próprias, mesmo que em detrimento de suas obrigações. Cabe destacar que o problema não está no fato de o município buscar responder a demandas e necessidades da comunidade local no âmbito de seu território, mas na não efetivação da divisão de responsabilidades, do regime de colaboração e da ausência de espaços de negociação intergovernamentais, o que acaba por dissimular a ausência do estado na política educacional, bem como por manter a desigualdade existente entre redes de ensino no interior de um mesmo município e entre municípios. Além disso, a sobrecarga de atribuições sob responsabilidade municipal pode acarretar a precarização do serviço oferecido e a recorrência do privado como forma de redução de custos. Os convênios com entidades privadas para oferta de vagas em creche são apenas um dos exemplos que poderiam ser mencionados neste sentido<sup>63</sup>.

Feito este esclarecimento, problematizaremos a seguir os aspectos que possivelmente têm contribuído com a manutenção de tal relação entre estado e municípios. Não serão aqui considerados os aspectos inerentes à própria organização de um Estado democrático, ou seja, os conflitos decorrentes das diferenças político-partidárias, que são saudáveis para a manutenção da democracia. No entanto, o problema se constitui quando estes conflitos ultrapassam o âmbito do espaço público, de forma a priorizar interesses privados, individuais, além de ferir a garantia dos direitos dos cidadãos. Os aspectos aqui considerados como supostos condicionantes da atuação

---

<sup>63</sup> Ainda que não se pretenda estabelecer aqui relações de causa-efeito, evidencia-se que os dois municípios estudados firmaram nos últimos anos parcerias com entidades privadas para o oferecimento de creche, além de que Tikuna terceirizou os serviços de alimentação escolar, lavanderia para as creches e limpeza dos espaços públicos do município.

municipal em sua relação com o governo do estado são: a) o processo de descentralização desencadeado no âmbito educacional a partir da década de 1980, com forte ênfase para a municipalização dos serviços e programas; b) a proximidade do poder com as demandas locais; e c) a manutenção das relações de troca de favores entre o governo estadual e o governo municipal.

A descentralização da educação, em especial para os anos iniciais de escolarização e para o ensino fundamental, tem sido interpretada desde meados da década de 1980 como municipalização do serviço. Por um lado, este movimento seguiu o processo ocorrido com outras políticas sociais (saúde, assistência social e habitação) que foram reestruturadas e passaram a ter um caráter mais descentralizado em sua oferta e na distribuição dos recursos, após a promulgação da CF/1988. Este movimento foi impulsionado pela defesa da democratização do país, assim como pela crise fiscal do período que atingiu mais fortemente o governo central (ALMEIDA, 1996). A defesa em prol da descentralização associava o autoritarismo do regime militar com a centralização das políticas sociais como se o inverso fosse verdadeiro, ou seja, sob o argumento de que a descentralização das políticas se constituiria como uma forma de promoção da democracia, ao aproximar as políticas das demandas e controle social. Em relação ao aumento da dívida externa e com o alto custo de manutenção das políticas sociais, isto levou o governo federal a transferir, particularmente, a operacionalização dos serviços para estados e municípios. Ainda nos anos 1980 e início dos anos 1990, sem um modelo claro de coordenação federativa e das atribuições dos entes federados, este processo ocasionou um modelo competitivo e predatório, sem com isso garantir a efetivação dos direitos sociais. Na década de 1990, o governo federal aprovou uma série de medidas de forma a reequilibrar as responsabilidades dos entes governamentais com a redistribuição dos recursos realizada pela CF e, ao mesmo tempo, retomar seu controle decisório sob estas políticas. Desta forma, promoveu ainda mais a municipalização dos serviços, sendo as decorrências do FUNDEF um dos exemplos mais significativos da descentralização dos serviços, combinada com a centralização do poder nas mãos do governo federal (ALMEIDA, 1996; ABRUCIO e COSTA, 1998).

Sem dúvida que este processo desencadeado nos anos 1990, em particular durante a gestão FHC, foi impulsionado pelo movimento de reforma do Estado brasileiro, fortemente atrelado às orientações de organismos internacionais, aspecto este já discutido em capítulos anteriores. O que se pretende chamar a atenção aqui é o fato de que a descentralização no âmbito educacional não pode ser explicada apenas pelos processos desencadeados a partir dos anos 1980 (ARAUJO, 2010) e que a defesa em prol da municipalização já havia sido realizada décadas antes, porém seu significado foi sendo esvaziado ao longo do século (AZANHA, 1991). É preciso então destacar este processo para compreender suas implicações ainda presentes no debate e na formulação e implementação das políticas educacionais.

Segundo Araujo (2010), a defesa em torno da municipalização da educação remonta à década de 1920 com a atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE) e foi sistematizada por Anísio Teixeira nas décadas seguintes. Esta defesa desconsiderou a organização do Estado brasileiro e os problemas constituintes da formação das instituições municipais. Apesar de considerar a importância da proposta de Anísio Teixeira por estar pautada na preocupação com a melhoria da qualidade da educação nacional, Azanha (1991) evidencia que a visão de Teixeira foi um tanto quanto simplista e romântica, ao desconsiderar “toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas” (p. 62).

A defesa em torno da municipalização retornou nas décadas de 1970 e 1980 no contexto da luta pela redemocratização do país, com um viés fortemente participacionista, isto é, como se a proximidade do serviço e do poder decisório à comunidade usuária pudesse garantir a democratização da educação, tanto na ampliação do acesso e permanência na escola, como enquanto participação da comunidade nas definições da política educacional local. Segundo Araujo (2010), esta defesa incorre no mesmo reducionismo do começo do século, desconsiderando novamente as características de constituição do poder político municipal e sua relação de dependência e subordinação a interesses estaduais e privados. Neste momento, Oliveira (1997) identifica duas matrizes ideológicas que sustentaram a proposta de municipalização do ensino: a do pensamento católico e a dos organismos internacionais, em particular do Banco Mundial. Esta última, já mencionada acima, via na municipalização do ensino a possibilidade de racionalização no uso dos recursos públicos. No caso dos municípios não darem conta de suas responsabilidades, haveria ainda a possibilidade de transferir para o privado a oferta educacional, mantendo o discurso da racionalização e eficiência nos gastos públicos. Com relação ao pensamento católico, destacou-se o setor progressista da Igreja, naquele momento representado pela “Teologia da Libertação”. Para este grupo, a defesa da municipalização do ensino tinha na descentralização administrativa e na participação seus principais argumentos (OLIVEIRA, 1997).

Estes argumentos que sustentaram a defesa da municipalização – relação entre descentralização e democratização e o aumento da participação – podem ainda ser constatados na tentativa de viabilizar de forma mais eficiente o serviço educacional. A situação constatada acerca da oferta do ensino médio em Tikuna pode ser citada como um exemplo bastante atual sobre esta concepção<sup>64</sup>. Apesar de ainda utilizadas, estas associações em prol da defesa da municipalização são frágeis e podem dissimular a situação real vivida em muitos municípios. Segundo Arretche (s/d) as associações positivas entre descentralização e democratização não têm se sustentado “nem do ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente” (p. 01). Segundo a autora,

---

<sup>64</sup> Adiante apresentaremos outras hipóteses que possivelmente apoiaram a decisão municipal de atender a demanda do ensino médio, bem como de manter os programas de transferência de responsabilidades entre estado e município.

a concretização dos princípios democráticos depende mais da natureza das instituições políticas e das relações de poder instituídas historicamente do que da escala da política, isto é, do nível governamental por esta responsável. Desta forma, a autora desconstrói a idéia de que o clientelismo seria característico de regimes centralizados ou que a descentralização seria uma forma de eliminá-lo, ou seja, “não há uma relação necessária entre determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar” (p. 15).

Tem-se assim, que a aproximação do poder político – quando a descentralização proporciona tal redistribuição de poder – pode viabilizar por um lado, experiências de fortalecimento da democracia, mas por outro, pode também manter e fortalecer os vícios da política brasileira, ou seja, a face autoritária que o poder local pode assumir neste processo. Muitas das críticas levantadas contra a municipalização o foram neste sentido, em especial pelas entidades de classe do magistério. Oliveira (1992), ao apresentar as críticas realizadas por estas entidades, evidencia a preocupação destas com a “‘prefeiturização’ dos programas, com a ‘dependência das escolas aos prefeitos’, e com a eventual ingerência partidária. Denunciam o caciquismo, o nepotismo, o clientelismo e o poder das oligarquias regionais” (p. 285).

Como vimos, esta aproximação do poder político com a comunidade local pode assumir várias facetas e, portanto, não é esta relação a responsável por definir o caráter democrático de determinada política. O que se pode afirmar a partir deste processo e com base no que foi visto nos dois municípios analisados é que as demandas da população local parecem afetar mais diretamente a administração local do que a estadual. É neste sentido que este aspecto foi considerado como um dos condicionantes da atuação municipal, e assim se buscou respaldo na literatura produzida sobre o assunto para compreender em que medida e por quais razões a administração municipal parece mais “permeável” às demandas locais do que a estadual. Duas explicações foram levantadas: a baixa visibilidade política do estado em relação à população de uma maneira geral, e a especificidade dos processos de estadualização e, posteriormente, de municipalização pelo qual passou o estado de São Paulo.

A baixa visibilidade política do Poder Executivo estadual foi considerada por Abrucio (1998) como um dos fatores que garantiram uma situação “privilegiada” aos governadores de estado no período da redemocratização do país, na qual estes possuíam significativo poder de barganha em relação à política nacional e, ao mesmo tempo, em uma condição que “a opinião pública se demonstra pouco interessada em fiscalizar os atos do governador” (p. 138). Quatro foram os motivos elencados pelo autor para explicar a baixa visibilidade política dos governadores. O primeiro se refere ao fato de que “os estados possuem um universo pequeno e indefinido de atribuições legislativas e governamentais”. Com exceção da exploração de gás canalizado, todas as demais

atribuições estaduais são de natureza compartilhada, tal como o é a educação. Como na maioria das atribuições compartilhadas não há uma delimitação clara das responsabilidades que cabe a cada um dos níveis governamentais, dificulta-se a “responsabilização dos entes federativos pela condução das políticas públicas” (ABRUCIO, 1998, p. 139). O segundo aspecto levantado foi o fato de que os estados possuem pequena quantidade de competências legislativas próprias, não atingindo aos cidadãos, da mesma forma que as competências legislativas federais e municipais. Enquanto o legislativo federal tem competência sobre assuntos de ordem geral, tais como o direito civil, comercial ou trabalhista e o municipal, sobre assuntos de interesse local, o estadual não tem competências tão claramente definidas. O terceiro aspecto apontado se refere ao modo pelo qual é cobrado o principal tributo estadual, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Sendo este um tributo cobrado indiretamente, é pouco “visível” para a população, diferente, por exemplo, dos tributos cobrados de forma direta pelos municípios ou pela União: o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Renda, respectivamente. Por fim, o quarto aspecto mencionado que proporcionou a baixa visibilidade política dos governos estaduais pode ser explicado pela “relação estabelecida pelos governadores e pelos principais ‘caciques regionais’ com os meios de comunicação” (p. 140).

A situação dos governos de estado mudou consideravelmente na dinâmica federativa brasileira a partir do governo FHC, tendo sido reduzido seu poder decisório na política nacional (ABRUCIO, 1998; SOUZA, 2002). Apesar disso, considera-se que sua baixa visibilidade política tenha sido mantida, permanecendo as dificuldades no controle e pressão social das atribuições estaduais. Ressalta-se neste sentido, que a indefinição do papel dos estados na dinâmica federativa acentua este processo. Ao reduzido número de competências privativas do poder executivo estadual e de competências legislativas, acrescenta-se o fato de que os estados em sua maioria praticamente não assumiram função de coordenação da relação entre os municípios, de forma a possibilitar um melhor equilíbrio intergovernamental (ABRUCIO, 2010).

A segunda explicação sobre a maior permeabilidade do município às demandas locais refere-se à especificidade dos processos de estadualização e, posteriormente, de municipalização pelo qual passou o estado de São Paulo. Estes processos, somados aos aspectos discutidos por Abrucio (1998) sobre a baixa visibilidade política dos governos de estado, criaram uma visão de que a máquina estatal de São Paulo haveria se tornado excessivamente grande, sendo seu tamanho o responsável pela ineficiência, burocracia e morosidade na resolução dos problemas. A partir desta lógica, atribuiu-se à municipalização a solução destes problemas.

A rede de ensino do estado de São Paulo foi constituída com base numa forte tendência estadualizada, originária desde a República Velha, com a criação de Escolas Normais. Ao longo dos anos esta tendência estendeu-se para os demais níveis de ensino, alcançando praticamente todo o

território estadual. Tanto é que em 1990, segundo dados apresentados por Oliveira (1992), obtidos na secretaria estadual de educação, considerando a educação pré-escolar, o ensino fundamental e médio, a rede estadual era responsável por 77,06% das matrículas, as redes municipais por 10,08% e a particular por 12,86%. Ainda segundo dados do autor, a rede estadual respondia por “cerca de 5.500.000 alunos, tendo por volta de 300.000 docentes e funcionários gerindo uma máquina burocrática lenta e recebendo reclamações sobre o ensino ministrado e em relação ao distanciamento da escola com o meio em que atua” (p. 2). Inúmeras críticas foram realizadas – e ainda o são – tendo como base o tamanho da rede estadual, constituindo-se como um obstáculo para o atendimento das necessidades locais. A “grandiosidade” da rede estadual tem sido utilizada como justificativa para muitas das iniciativas de descentralização e desconcentração de ações para os municípios. Sem negar as dificuldades para administrar o estado de São Paulo, tendo em vista sua abrangência territorial e extrema diversidade e desigualdade entre os municípios, o que se percebe é que a descentralização e desconcentração de políticas não têm resolvido muitos dos problemas que lhe foram associados, tendo, inclusive, criado outros.

A situação vinte anos depois revela a drástica mudança pela qual passou a rede estadual na oferta da educação básica em São Paulo. Segundo dados de 2011, referentes ao Censo Escolar (MEC/INEP), considerando novamente os mesmos níveis de ensino, a educação pré-escolar, o ensino fundamental e médio, estava sob a responsabilidade da rede estadual 47,49% das matrículas, das redes municipais, 36,17% e do privado 16,32%. Tem-se, portanto, uma significativa redução da participação do estado de São Paulo na oferta da educação básica e, ao mesmo tempo, uma elevação não apenas na oferta municipal, mas também em escolas privadas.

Aliada à baixa visibilidade política do estado parece se combinar o discurso de que a oferta de educação por este nível de ensino se dá de forma extremamente burocrática e ineficiente, dada a dimensão territorial e populacional do estado de São Paulo. A aproximação do poder político municipal junto à comunidade usuária neste caso, se não necessariamente democratiza a gestão das políticas educacionais, se constitui como uma forma de reconhecimento das demandas locais e promoção de soluções de forma mais ágil. As soluções encontradas nos municípios estudados, seja com relação às demandas pontuais das escolas estaduais para reforma e manutenção, seja no que se refere ao atendimento do ensino médio, parecem caminhar nesta direção.

Até aqui duas explicações foram apresentadas buscando compreender a relação dos municípios hoje com o estado de São Paulo na oferta compartilhada da educação básica. A primeira, mais geral, centrou-se no processo de descentralização ocorrido no Brasil a partir da década de 1980, evidenciando os argumentos que têm sustentado a municipalização como possibilidade para garantir a participação e a democratização dos serviços, porém desconsiderando aspectos relevantes da constituição política e econômica do poder municipal. A segunda explicação

considerou a proximidade do poder com as demandas locais, buscando compreender as diferenças na visibilidade política entre os municípios e o estado. Apesar de esclarecer diferenças relevantes na relação política estabelecida com a população por parte do poder executivo estadual ou por parte do municipal, considerou-se que estas explicações ainda eram insuficientes para compreender os motivos da situação contraditória encontrada nos municípios. Por um lado foram recorrentes as críticas sobre a atuação estadual no âmbito do município, seja pela insatisfação com convênios estabelecidos ou pela omissão do poder estadual em relação a sua própria rede de ensino, enquanto por outro lado, se constatou a manutenção das ações realizadas em parceria, ainda que não atendessem a interesses da educação municipal. Foi neste sentido que se apresenta a seguir mais uma possível explicação para esta forma de atuação municipal identificada nos municípios estudados, em relação com o governo do estado: a manutenção das relações de troca de favores entre o governo estadual e o governo municipal, de forma semelhante a como ocorria durante a República Velha, assentada, porém, sob novas bases.

Durante a República Velha, consolidou-se no país um tipo de relação entre os chefes da política local, em geral senhores de terra, e os governadores de estado, baseada na submissão política dos primeiros em relação aos últimos. Em troca desta submissão, os chefes políticos locais eram beneficiados com políticas estaduais e a possibilidade de indicação de cargos públicos de sua confiança. Este sistema estava assentado por um lado, na fraqueza dos donos de terra que buscavam a todo custo a manutenção do poder e prestígio junto a comunidades locais, e por outro, na ausência ou precariedade dos serviços sociais. O poder dos chefes políticos locais se dava pelo controle que estes exerciam sob a população local, constituída, em geral, por trabalhadores de suas propriedades e respectivos familiares (LEAL, 1975).

Neste período, os chefes locais de maneira geral se submetiam a este jogo político com os estados em virtude de sua fragilidade financeira. Esta era a maneira encontrada para garantir algum tipo de serviço para a população local e, conseqüentemente, manter seu poder. Segundo Leal, como os estados também não dispunham de recursos suficientes para dar conta de todos os serviços que lhes cabiam, a escolha dos municípios que receberiam os recursos recaía naqueles que os governadores contavam com apoio político. Nesse sentido, o autor destaca que estar como oposição ao governo do estado se constituía em uma situação bastante prejudicial ao próprio município, ou seja, “a situação de opositorista, no âmbito municipal, é tão desconfortável que a regra é ficar na oposição somente quem não pôde ficar com o governo. [...] O maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário” (1975, p. 48, 49).

As principais bases, pelas quais este sistema de relações de poder estava assentado, foram transformadas consideravelmente ao longo do século passado. A economia fortemente agrária foi

substituída pela industrialização e pela migração populacional do campo para as cidades. O sistema eleitoral foi aprimorado de tal forma a minimizar significativamente a coerção e compra de votos e o próprio sistema de proteção social obteve conquistas importantes com a CF/1988.

Contudo, apesar destes avanços, tem-se como hipótese de que alguns aspectos da relação entre estado e municípios tenham mantido a subordinação dos últimos em relação aos primeiros. Neste sentido, duas situações são levantadas. A primeira é de que muitos municípios ainda são dependentes dos repasses das demais esferas governamentais, aceitando as condições impostas para o recebimento de recursos. Esta situação explica parte do posicionamento dos municípios, quando estes optam por aceitar recursos de um determinado programa, não necessariamente relacionado com as demandas locais, mas por ser uma forma de ampliar suas possibilidades de atuação. A segunda situação se refere mais diretamente à troca de favores identificada por Leal no período do coronelismo, em que apenas quando não é possível ser “amigo” do governo do estado, que o chefe local opta por se posicionar como oposição. Tem-se como hipótese que ações realizadas no âmbito educacional, por parte dos municípios, sejam condições pré-determinadas – ainda que não formalizadas – para o estabelecimento de convênios e parcerias com o estado em diversas áreas de atuação, não necessariamente educacionais, tais como a construção ou manutenção de rodovias, a segurança pública, entre outras áreas de atuação estadual, que afetam diretamente o bem-estar da população.

A possibilidade de recebimento de recursos em demais áreas pode ser mais um fator condicionante da atuação municipal no que se refere à educação. As opções de manutenção de convênios com o estado, mesmo que não sejam rentáveis para o município, ou a realização de favores para as escolas do estado podem representar a manutenção da possibilidade de serem beneficiados por programas estaduais em demais áreas, que não necessariamente a educação. Neste sentido se argumenta que a dinâmica identificada durante a República Velha de que ficam na “oposição somente quem não pôde ficar com o governo” (LEAL, 1975) se manteve ao longo dos anos, com implicações significativas na oferta educacional.

No caso do estado de São Paulo, um dos exemplos que pode ser citado neste sentido se refere à opção pela manutenção ou pela ruptura do convênio da alimentação escolar entre estado e municípios. Nos municípios em que se está declarada publicamente a oposição política entre os governos, a possibilidade de se romper com o convênio é real. Já no caso dos municípios estudados, em que apesar das críticas apresentadas ao convênio procura-se mantê-lo, tem como hipótese de que esta seria uma das condições para o recebimento de recursos e programas ainda que em outras áreas.

As hipóteses apresentadas para o aumento das atribuições municipais, bem como para a relação desigual estabelecida entre os municípios e o estado, indicam alguns desequilíbrios que persistem nas relações intergovernamentais com relevantes implicações nas demandas hoje atribuídas aos municípios, seja pela população ou pela omissão do próprio estado. Neste sentido, a tentativa do MEC de propor uma saída para a fragmentação existente no âmbito do território municipal, apenas pela via da realização do planejamento conjunto e da disponibilização voluntária por parte dos estados de assistência técnica e financeira, parece desconsiderar os impasses e desequilíbrios presentes nas relações entre estado e municípios. Acredita-se que concebida desta forma, a proposta não tenha viabilidade de transformar as relações anteriormente estabelecidas entre estado e municípios, pautadas em regras que não se desfazem pelo planejamento conjunto ou pelo “compromisso” individual do governador do estado de apoiar uma ação proporcionada pelo governo federal, ainda que em prol dos municípios.

### **6.3 A atuação federal e o lugar dos municípios na política educacional brasileira**

A proposta apresentada pelo governo federal, ao rever a questão territorial do município, tem como intenção minimizar os problemas decorrentes do processo de descentralização da educação, em especial no final do século XX. Neste período, intensificou-se o processo de municipalização, em especial nos estados em que este ainda não havia ocorrido, sem que se tomassem os devidos cuidados para não agravar a já complicada situação de desigualdade existente no país. A proposição federal de uma nova forma de se olhar para o território municipal, dialogando com os diferentes governos e redes ali presentes, reconhece por um lado, a existência de problemas decorrentes das políticas implementadas nas últimas décadas e, por outro, propõe um reequacionamento das relações intergovernamentais no âmbito do território municipal, partindo de sua própria atuação.

Apesar de se reconhecer a importância destes dois passos iniciados pelo MEC, particularmente ao trazer a problemática para o debate, os estudos de caso realizados demonstraram a grande distância ainda a ser percorrida para superar a fragmentação existente no âmbito do município, bem como a falta de colaboração entre as redes de ensino. A forma proposta de atuação pelo MEC apresenta descompassos com a realidade observada e com os problemas que busca solucionar. Nesse sentido, apresentaremos a seguir considerações a respeito da proposta federal, buscando evidenciar algumas de suas deficiências, bem como desafios para o estabelecimento de relações intergovernamentais de fato colaboradas em prol da melhoria da educação nacional.

A primeira consideração a ser destacada refere-se ao fato de que, apesar de se reconhecer os problemas decorrentes do processo de descentralização ocorrido nos últimos anos, a dinâmica proposta pelo PDE não altera este processo, mas, pelo contrário, pauta-se no discurso favorável à municipalização. Ainda que o MEC reconheça a necessidade de determinados cuidados para com os municípios, já que em sua maioria, estes se encontram em situação econômica, técnica e educacional mais fragilizada do que os estados, evidencia que “o desejável processo de municipalização não foi acompanhado dos devidos cuidados” (BRASIL, 2007, p. 22). Nesse sentido que Saviani (2009) pondera que a intenção federal não seria de reverter o processo de municipalização, mas de corrigir suas distorções. Mantém-se a concepção de que a municipalização se constitui como um “desejável processo”, apesar de se considerar os problemas que dela foram decorrentes, na realidade de muitos municípios. Assim, sem romper com a lógica da municipalização, o governo federal busca oferecer melhores condições para que os municípios possam realizar suas atribuições de forma mais favorável.

Sem discutir os mecanismos propostos para fortalecer a gestão local das políticas educacionais – aspecto este discutido nos capítulos anteriores; tem-se que a dinâmica viabilizada junto aos municípios parece recair no mesmo equívoco identificado acerca dos movimentos favoráveis à municipalização no Brasil, desde meados do século passado (AZANHA, 1991; ARAUJO, 2010). Apesar de reconhecer as fragilidades municipais e buscar inserir os estados em suas ações, os mecanismos disponibilizados pelo MEC não dão conta de proporcionar o diálogo e ações conjuntas no âmbito do território municipal, ao menos no que foi constatado no caso do estado de São Paulo. Os instrumentos disponibilizados pelo MEC para proporcionar a colaboração entre estado e municípios ou partem da premissa de que os problemas identificados são de ordem técnico-operacional e de que os estados não detinham conhecimento das formas que poderiam assessorar os municípios de sua jurisdição e por isso não realizavam ações de colaboração, ou ainda não se conseguiu desenvolver mecanismos de forma a enfrentar os problemas identificados.

De qualquer forma, independentemente das premissas pelas quais o governo federal configurou sua forma de atuação junto aos estados e municípios, tem-se que os mecanismos disponibilizados desconsideram os motivos pelos quais se mantém a fragmentação das redes e políticas no âmbito do território municipal, bem como a falta de colaboração entre estado e municípios. Das hipóteses elencadas acerca da ausência do estado de São Paulo tanto na proposta do MEC, com o PDE, como em demais aspectos da política municipal, pode-se dizer que o enlace entre educação e território só será possível de ser equacionado ao se considerar demais fatores que condicionam a atuação dos gestores municipais e estaduais, tais como a visibilidade política em relação às políticas implementadas, as implicações da aproximação do poder junto à comunidade usuária, a incorporação do discurso que associa descentralização com democracia e racionalização

dos recursos, e a dependência dos municípios em relação a repasses e demais ações de atribuição do estado. Sem considerar estes dentre outros aspectos que condicionam a ação política, as propostas educacionais voltadas ao reequacionamento das relações intergovernamentais tendem a reduzir o debate e o conhecimento já produzido na área, reincidindo nos mesmos equívocos do passado, ao se defender a municipalização sem considerar as relações de poder que têm constituído as gestões locais.

Outro aspecto a ser destacado acerca da proposta do MEC diz respeito à maneira pela qual os estados foram inseridos nos programas do MEC decorrentes da adesão ao PDE. Ao que parece, estes têm servido como órgãos de execução dos programas formulados pelo governo federal. Garantem a infra-estrutura física e de pessoal necessária para que o MEC possa divulgar e fazer chegar seus programas nos municípios em cada um dos estados. A reticência do estado de São Paulo em contribuir com a efetivação dos programas federais nos municípios paulistas pode ser explicada em parte pela questão político-partidária, mas sem dúvida o olhar para o estado como mero executor de suas políticas, precisaria ser levado em consideração, em especial ao se tratar dos ônus políticos e financeiros na execução destes programas, quando se têm programas próprios já em desenvolvimento.

Ainda no que se refere à inserção dos estados, Camini (2009), em pesquisa sobre a formulação e implementação inicial do PDE, identificou a participação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) na mediação e implementação do PDE em muitos estados brasileiros, em particular onde o MEC não possuía infra-estrutura própria<sup>65</sup>. Segundo a autora, a UNDIME ao “exercer a função de mediadora na disseminação e implantação dessa política, transforma-se praticamente em instância de representação do MEC nos seus estados” (p. 272). Se esta participação foi atribuída à lacuna existente na atuação do MEC nos estados onde suas secretarias foram extintas, pode-se dizer que a lacuna parece persistir mesmo em São Paulo, estado que até então ainda possuía uma representação do MEC, já que conforme afirmado por seus funcionários, o órgão não dá conta de todas as demandas apresentadas pelos municípios. Tanto é que para a realização do monitoramento do PAR, firmaram convênio com a UFSCAR para a contratação e formação de pessoal, os quais realizaram esta etapa do PAR junto a municípios selecionados do estado de São Paulo.

Para além da observação realizada por Camini, de que nesta relação a UNDIME passa exercer um duplo papel, ou seja “de representante dos municípios na negociação e diálogo com o MEC e de representante do governo federal (porta-voz) na intermediação e articulação das ações

---

<sup>65</sup> Em 1970, foram criadas as Delegacias e Representações Regionais do MEC nas capitais de estado e Distrito Federal, em substituição das Inspetorias Regionais, Seccionais, Coordenação e Representação Estaduais dos Órgãos do MEC (Decreto 66.697/1970). Em 1998, quase todas as Delegacias Estaduais foram extintas, restando apenas as Delegacias de São Paulo e Rio de Janeiro (Decreto 2.890/1998).

visando a execução da política pública federal de educação junto aos municípios”, questiona-se aqui se seria necessário que o MEC constituísse novamente órgãos representativos nos estados de forma a viabilizar suas ações e realizar um acompanhamento mais próximo de suas ações. O que talvez seja interessante destacar é que o fato de o MEC não ter órgãos próprios nos estados exige negociação com os estados e municípios, fato este constatado pela atuação da UNDIME. Se por um lado a existência destes espaços de negociação parecem interessantes, justamente pela inexistência de outros, por outro lado, são espaços ainda fechados e não institucionalizados. Provavelmente cada estado contará com uma organização particular a depender dos interesses e conflitos internos ali existentes.

Além da organização do MEC nos estados é fundamental inserir na discussão o papel dos estados na oferta da educação básica. Seria sua competência a oferta apenas do ensino médio, enquanto os municípios gradualmente assumem toda a educação infantil e o ensino fundamental? Teriam os estados a mesma função supletiva e redistributiva que a União no âmbito de seu território? Para além do FUNDEB não parece haver outras ações neste sentido, em especial partindo do próprio governo do estado. Pode-se perguntar ainda se não é interessante manter a sobreposição de atribuições existentes entre o governo do estado e o municipal. A sobreposição de atribuições garante, por um lado, a possibilidade de o estado ofertar determinado nível de ensino quando um município não tem condições financeiras para tal. No entanto, sem definições claras de onde cabe a atuação do estado e sem arenas de negociação instituídas entre o estado e os municípios, mantém-se a situação atual, em que demais condicionantes interferem em um grau significativamente mais alto na tomada de decisões, do que a discussão propriamente educacional e de melhoria da qualidade do serviço oferecido.

Como terceira consideração a respeito da proposta de relação entre o estado e os municípios, tem-se a evidência atribuída às responsabilidades da gestão municipal pelos vários problemas educacionais em seu território, ainda que esta não fosse uma intenção declarada pelo MEC. A ausência de participação do governo do estado nos processos desencadeados pelo MEC e a quase obrigatoriedade de participação destacada pelos municípios, os responsabiliza pelos problemas educacionais, como se esta responsabilidade fosse apenas da administração municipal. Neste sentido, é reforçada a maior visibilidade política dos municípios em contraposição à baixa visibilidade dos estados, ou seja, ao invés de romper com este desequilíbrio, acaba por intensificá-lo.

Destaca-se por fim, sem querer esgotar aqui o debate, que as relações intergovernamentais de maneira geral parecem se pautar por uma hierarquia entre os entes federados, de tal forma que os governos mais centrais detêm maior possibilidade de formulação de políticas, enquanto que as prefeituras acabam por concentrar as atividades de execução destas políticas. Ou seja, a gestão

municipal é vista como possível executora de políticas estaduais e federais, e a gestão estadual, como executora de políticas federais. Questiona-se neste sentido, se a descentralização da operacionalização das políticas não seria mais uma forma de manter o controle de sua formulação e, ao mesmo tempo se eximir dos problemas decorrentes de sua implementação. Os possíveis ônus políticos são transferidos para o último nível possível da organização federativa, ou seja, os municípios.

## CONSIDERAÇÕES E ASPECTOS PARA DISCUSSÃO

A dinâmica federativa brasileira tem sido uma das pautas prementes na organização da educação básica. Constatou-se, recentemente, a inserção desta preocupação na agenda educacional, particularmente nos debates acerca do novo Plano Nacional de Educação, seja para definir o significado do regime de colaboração, para delimitar a origem dos recursos financeiros de forma a garantir a elevação do percentual do PIB para educação ou, ainda, para demarcar quais deveriam ser as atribuições da União para a superação das desigualdades nacionais.

Se a dinâmica federativa explica, em parte, a manutenção das desigualdades nas condições de acesso e permanência na escola ao redor do país, esta é também resultante dos conflitos de interesse que têm conformado o próprio Estado brasileiro e, conseqüentemente, sua política educacional. Assim sendo, este trabalho foi formulado buscando identificar e analisar parte destes conflitos na gestão local da política educacional. Optou-se por estudá-los a partir da consolidação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), política do governo federal cujos objetivos evidenciavam a pretensão de rever as relações intergovernamentais, em especial a atuação da União junto aos demais entes governamentais. A metodologia adotada tanto na coleta dos dados como em sua análise possibilitou não somente a discussão a respeito da forma pela qual o PDE foi implementado e suas implicações na gestão local, mas também – e principalmente – proporcionou a reflexão acerca das dinâmicas intergovernamentais para além da proposta contida no PDE. Mais importante do que avaliar o programa, buscou-se realizar uma análise política deste, visando desvelar as lógicas que têm permeado as relações entre a União e os municípios na implementação da política educacional local.

Se por um lado as propostas apresentadas pelo governo federal com o PDE para rever seu papel no regime de colaboração “de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007, p.10) representam a concepção que se tem dos problemas hoje existentes neste aspecto, por outro lado, também expressam um consenso obtido pelas classes que hoje detém o poder político e econômico no país. Pela sua própria forma de constituição – como um conjunto de várias ações já em execução pelo MEC e com o apoio e participação do Movimento Todos pela Educação – o PDE acabou reproduzindo vários dos problemas já existentes nas relações intergovernamentais, ainda que tenha introduzido temas relevantes no campo do debate educacional e modificado, em parte, sua atuação junto aos estados e municípios.

Três aspectos foram identificados nesta nova relação desencadeada pelo governo federal a partir do PDE junto aos estados e municípios, que de certa forma avançam no debate e/ou na construção de condições mais justas na oferta educacional brasileira. São estes: a) a alteração nos

critérios de distribuição dos recursos da assistência voluntária federal, priorizando os municípios com situação de maior “vulnerabilidade educacional” conforme mensurado através do IDEB; b) a preocupação com a educação nacional, situando a atuação da União como relevante para a superação dos problemas da Educação Básica, particularmente na reversão das desigualdades educacionais; e c) a proposta de enlace entre território e educação, tendo os municípios como lócus privilegiados para a atuação das várias esferas governamentais.

A partir do PDE, o governo federal estabeleceu critérios mais objetivos para a distribuição de seus recursos voltados à assistência voluntária. Além da delimitação de municípios (com base no IDEB) para recebimento prioritário da assistência técnica e financeira do MEC, outros programas federais também têm se utilizado de critérios mais transparentes para a definição dos beneficiários, como a localização das escolas, tamanho dos municípios, dentre outros. Este se constitui um importante avanço no papel supletivo da União junto aos estados e municípios, ainda que seu impacto, em relação ao volume financeiro repassado, seja limitado, em especial quando comparado às demais formas de assistência financeira federal. Contudo, evidencia-se, aqui, a importância desta alteração, deixando-se como sugestão para futuros estudos, a análise da função redistributiva e supletiva da União, no que se refere a seus repasses voluntários; ou seja, indagamos se a nova sistemática de relação da União com os municípios tem de fato rompido com os critérios subjetivos antes utilizados neste modo de transferência de recursos.

Enquanto este primeiro aspecto representa um avanço em políticas já efetivadas, os dois outros aspectos mencionados avançam mais no campo do debate. As ações propostas, contempladas no PDE, ainda estão distantes de proporcionar condições de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras de educação básica junto aos estados e municípios,. Apesar de ainda distantes de serem concretizados, considera-se que trazer estes temas ao debate público se constitui como um passo fundamental em sua análise e possíveis futuras intervenções que promovam uma reestruturação do *status quo*.

A preocupação com a educação nacional, com um padrão de qualidade a ser proporcionado em todo o país, é destacada na proposta do PDE, sendo que a União passa a ocupar um importante papel neste sentido, seja no âmbito legal, com a elaboração de diretrizes e regulamentações, seja no âmbito financeiro, com as complementações do FUNDEB, e do Piso Salarial Nacional, ou na própria assistência técnica oferecida aos municípios<sup>66</sup>. Trazer ao debate a questão da educação nacional torna-se relevante particularmente ao se observar o histórico da educação brasileira, no qual a somente um século que tal preocupação tem sido manifestada.

---

<sup>66</sup> Apesar de alguns avanços neste âmbito, o governo federal ainda tem se omitido sobre questões fundamentais na organização da educação nacional, como na não deliberação a respeito do Parecer do Conselho Nacional de Educação, sobre os padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública, ou na dificuldade para a ampliação dos recursos mínimos a serem destinados para a educação.

Enquanto em países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos esta preocupação esteve presente nos próprios processos de constituição dos Estados Nacionais (LUZURIAGA, 1959), no Brasil foi somente a partir da década de 1930 – mais de um século depois da Independência –, que a educação começa a ser vista como um problema nacional e não apenas como reflexões isoladas ou de discussões parlamentares. Esta preocupação foi apresentada principalmente através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o qual em defesa da formulação de uma política educacional para todo o país, ressaltava que esta deveria ser organizada de forma descentralizada.

Se o embate entre a centralização ou descentralização da educação tem permeado muitas das discussões políticas acerca de sua organização, a efetivação da oferta da educação básica se deu de forma acentuadamente descentralizada. De maneira geral, este processo desconsiderou as desigualdades, em especial as econômicas, entre os estados e no interior dos mesmos. O próprio texto Constitucional de 1988, apesar dos avanços no âmbito educacional, acabou permitindo uma determinada organização da educação que favoreceu a manutenção das desigualdades já existentes.

Na década de 1990 ocorre uma intensificação do processo de descentralização, com a municipalização da oferta educacional, particularmente dos anos iniciais da escolarização. Este processo seguiu, de certa maneira, a tendência verificada em vários outros países ocidentais de reorganização dos modos de regulação da educação nacional. A descentralização dos serviços foi uma das características constatadas, ao mesmo tempo em que ocorreu a centralização do controle dos currículos e do trabalho docente. A especificidade do processo de descentralização das matrículas no caso brasileiro só pode ser compreendida à luz de sua história e dos interesses presentes no país, configurando o que Barroso (2005; 2006) identifica como uma espécie de “hibridismo”, entre os modos de regulação transnacional e nacional. No caso brasileiro a tendência internacional se combinou com a defesa municipalista, já existente desde as primeiras décadas do século passado, a qual era considerada como possibilidade de ampliação do poder local e fortalecimento da participação da comunidade na educação. Entretanto, os efeitos negativos advindos do processo da municipalização foram, geralmente, desconsiderados por seus defensores e formuladores, tais como a ampliação das desigualdades nas condições da oferta educacional e os vícios políticos que têm constituído o poder local.

Por intermédio do PDE, o governo federal reconhece os problemas advindos do processo de municipalização, ao propor ações destinadas aos municípios voltadas ao fortalecimento de sua capacidade técnica e financeira, compreendendo-os, assim, como território de intersecção dos vários níveis governamentais. Neste sentido, considera-se este reconhecimento, associado à a proposta do enlace entre território e educação, como avanços no campo do debate educacional. Até então, como visto, a defesa e efetivação das políticas municipalizadoras praticamente

desconsideraram as condições reais dos municípios, bem como a necessidade de reorganizar a atuação dos estados e da União para oferecer melhores condições na oferta educacional da maioria dos municípios brasileiros.

Se por um lado o PDE reconhece os problemas ocasionados pela municipalização, por outro lado não rompe com esta dinâmica, mantendo ainda a defesa municipalista. Constatou-se nos dois municípios estudados o considerável aumento em suas atribuições nas últimas décadas. Ainda que algumas ações previstas no PDE possam oferecer melhores condições para que os municípios exerçam suas atribuições, estas não rompem com o que de fato tem causado o aumento de suas responsabilidades, tais como a proximidade do governo municipal em relação às demandas locais, a baixa visibilidade do poder estadual, e as relações de troca de favores em que o governo municipal por vezes se encontra subordinado a interesses estaduais. No que se refere tanto à proposta de estabelecer novas relações entre a União e os municípios, quanto ao envolvimento dos estados em ações colaboradas com os municípios, os mecanismos disponibilizados pelo PDE parecem desconsiderar as condicionantes da estrutura federativa, bem como as relações de poder que têm constituído o Estado brasileiro.

O avanço nos processos de distribuição dos recursos voluntários do MEC, por exemplo, por não ter sido acompanhado por mais transparência em sua divulgação e na efetivação de seu cronograma de execução, não garantiu a continuidade dos programas nos municípios, bem como seu melhor planejamento, dois dos objetivos enunciados pelo governo federal com a utilização do PAR pelos municípios. As marcas da herança dos repasses voluntários do MEC permanecem mesmo nas novas relações entre o governo federal e municipal introduzidas pelo PDE, seja por ainda não lograr eliminar integralmente os fatores de natureza político-partidária na intermediação dos programas, ou por não romper com a cultura instalada nos municípios acerca da atuação federal.

Da mesma forma foram constatados entraves na efetivação da proposta contida no PAR, ocasionados pela desconsideração às implicações do histórico de construção das relações intergovernamentais existentes e aos conflitos de interesses envolvidos na formulação e implementação das políticas educacionais. Enquanto a denominação deste Plano pressupõe a efetivação de ações articuladas, neste caso entre o MEC e os municípios, na prática constatou-se que suas decorrências dependem mais dos posicionamentos e interesses já existentes em âmbito local do que às demandas apontadas pelo governo federal, a partir do preenchimento do PAR. Além disso, o fato de o preenchimento do PAR limitar-se aos programas já em andamento pelo MEC e sua execução depender quase que exclusivamente dos tempos e dinâmicas do governo federal, acaba por fortalecer o papel do município enquanto mero executor de políticas federais. As demandas e necessidades municipais que não compõem o rol de programas já contidos no PAR

não são expressas e dificilmente chegam a se tornar pauta de debate. Estes problemas são agravados pela ausência de espaços institucionais de negociação e deliberação da política educacional em que todos os entes governamentais tenham sua representação garantida.

A desconsideração das condições reais existentes nos municípios não se deu apenas no âmbito da administração federal. A proposta de composição de Comitês para auxiliar na elaboração do PAR e no acompanhamento das políticas por este originadas desconsiderou as dificuldades existentes para que a participação social de fato acontecesse, mesmo que limitada, num primeiro momento, às propostas do PDE. No município “prioritário”, a composição do Comitê proporcionou a participação de diretores e professores no preenchimento e monitoramento do PAR, o que de outra forma provavelmente não teria sido possível. No entanto, esta participação se deu de forma bastante limitada, sem que seus membros tivessem real poder de indicação e deliberação, nem ao menos nas atribuições que lhes foram conferidas. A constituição de espaços para promover a participação não é condição por si só suficiente para que esta ocorra. Esta é uma concepção bastante minimalista do processo de construção democrática e que ainda tem tido ressonância no âmbito educacional.

A dinâmica das relações intergovernamentais, o histórico de constituição das políticas educacionais, e as condições reais dos municípios são, muitas vezes, mais relevantes no resultado de políticas do que propostas de alteração contidas em planos, programas e leis, em especial naqueles que desconsideram a institucionalidade do Estado. Sem dúvida que estes fatores também não explicam, por si só, todos os constrangimentos verificados nas relações entre a União, estados e municípios, já que as relações de poder e os conflitos de interesse presentes na conformação do Estado – em seus vários níveis governamentais – também exercem um poder significativo em todo o processo de formulação e implementação da política educacional.

Uma das formas recorrentemente utilizadas como alternativa para melhorar a articulação das políticas educacionais entre os vários níveis governamentais tem sido o incentivo e/ou a disponibilização de instrumentos para aprimorar a gestão educacional e para que esta seja realizada de forma conjunta por mais de um ente governamental. Acredita-se, tal como foi visto com o PAR, que isto assume a premissa de que as dificuldades na articulação entre os entes governamentais são de ordem técnico-operacional, seja por dificuldades na gestão da política local, seja pela falta de conhecimento acerca das formas de colaboração possíveis entre os diferentes níveis. Foi nesse sentido que os demais conflitos e embates existentes no âmbito da política educacional foram desconsiderados na implementação do PDE, em especial no que se refere à revisão das relações intergovernamentais.

Esta postura, se por um lado não é recente na história da educação brasileira, por outro parece também não partir exclusivamente do executivo federal, nem se encerrar na dinâmica do PDE. Como ilustração deste posicionamento, tem-se a proposta analisada e ratificada pelo Parecer do Conselho Nacional de Educação nº 9 de 2011, recentemente homologado pelo então Ministro da Educação, sobre a constituição de “arranjos de desenvolvimento da educação”.

A proposta de constituição de arranjos de desenvolvimento da educação é apresentada no Parecer como uma das formas possíveis de se efetivar o regime de colaboração. Esta proposta está voltada basicamente para a colaboração horizontal entre municípios, os quais, seja pela proximidade geográfica ou por possuírem características sociais e econômicas semelhantes, constituem estes arranjos com o objetivo de “trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação trabalhando de forma articulada com os Estados e a União” (BRASIL, CNE, 2011, p. 2). Para viabilizar esta proposta, o Parecer propõe a realização de um diagnóstico da situação educacional dos municípios envolvidos, contemplando não apenas as ações propriamente municipais, mas também aquelas desenvolvidas por demais entes governamentais nos territórios em questão e mesmo pela iniciativa privada. Após o diagnóstico, propõe-se o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelos vários envolvidos, e se possível a elaboração de um Plano Intermunicipal de Educação. Tem-se, como princípios, a importância do “trabalho em rede” e a necessidade de fortalecer a “cultura do planejamento integrado e colaborativo”.

Sem negar a importância deste debate trazido pelo CNE – em especial visando romper com a fragmentação entre os municípios e entre os serviços oferecidos no interior do próprio município –, a proposta do Parecer parece reincidir na postura acima comentada acerca da maneira pela qual se tem visto os problemas existentes na formulação e implementação de uma política de natureza concorrente entre os entes federados, tal como o é o caso da educação. Mantém-se uma leitura tecnocrática das relações de poder existentes entre os entes federados: as formas propostas para viabilizar a colaboração entre os níveis governamentais pelo CNE reforçam a idéia de que os problemas decorrem da falta de planejamento conjunto e da ausência de conhecimentos acerca do que os governos poderiam fazer para colaborar um com o outro. Novamente enfatizam o papel dos municípios para superar a situação na qual se encontram, sem com isso definir mais claramente o que caberia aos estados e à União, esperando, assim, a “boa vontade” dos mesmos para colaborar com os municípios.

Assim sendo, a concepção de que muitos dos problemas educacionais decorrem de questões técnico-operacionais tem dissimulado as relações de poder intrínsecas não apenas à organização educacional, mas também ao próprio Estado capitalista.

Para além de considerar a importância da estrutura institucional do Estado e das relações de poder que o materializam, a pesquisa demonstrou a relevância de compreender os vários níveis e modos de regulação na análise das políticas educacionais. As implicações das relações entre a União e os municípios na gestão local da educação só foram possíveis de serem compreendidas ao situar o Brasil na dinâmica internacional, seja em relação às relações econômicas, seja decorrente das tendências globais da política educacional no processo de transformação do Estado.

Alguns aspectos relevantes da organização da educação brasileira, presentes inclusive na dinâmica desencadeada pelo PDE, não são característicos apenas do contexto nacional. Pelo contrário, estes integram tendências internacionais de reorganização do papel do Estado na educação, iniciadas nas décadas de 1980 e 1990, em diversos países. Um dos aspectos mais significativos neste sentido foi a manutenção da centralidade da avaliação externa na política educacional brasileira. Seu uso para nortear as políticas educacionais, apesar das mudanças na forma de divulgação e no próprio uso de seus resultados, manteve sua centralidade na gestão da educação, influenciando significativamente tanto os processos de decisão da política e o comportamento dos professores, quanto a visão que se tem do papel do Estado e da própria educação. Nesse sentido, ressalta-se que os processos desencadeados a partir da divulgação dos resultados do IDEB interferiram mais na gestão educacional dos municípios analisados, do que os demais mecanismos introduzidos pelo PDE.

Ainda que em cada país as reformas educacionais tenham sido interpretadas de diferentes formas e combinadas com as especificidades e interesses das elites locais, promovendo, com isso, diferentes resultados, alguns aspectos comuns têm sido identificados especialmente entre países ocidentais, tais como a centralidade da avaliação e a limitação da autonomia do professor. No caso brasileiro, esta tendência foi constatada pelo que foi denominado como uma ênfase em modelos pedagógicos, a partir dos inúmeros cursos de formação continuada e de material didático oferecidos aos professores pelas três esferas governamentais – municipal, estadual e federal –, além de instâncias do setor privado. Além das consequências na concepção do trabalho e formação docente, esta ênfase tem implicações na dinâmica federativa brasileira. Constatou-se a sobreposição de programas, com duplicação ou triplicação nos gastos públicos, e a recorrência ao setor privado para a compra de materiais e serviços. No caso do material didático, verificou-se que, na existência da sobreposição de programas, a tomada de decisão sobre seu uso se dá, em geral, individualmente pelos professores. Por um lado este processo demonstra a ausência de projetos pedagógicos coletivamente elaborados nas escolas e, por outro lado, a concepção de autonomia negativa dos governos municipais em relação às escolas.

As mudanças na forma e uso da avaliação nacional, proporcionadas pelo MEC, para subsidiar sua atuação e a dos demais entes federados, não romperam com a representação social

construída em torno deste instrumento de gestão do Estado. Seria o fato de que as mudanças proporcionadas não foram suficientes para alterar o caráter da avaliação, ou seriam os constrangimentos presentes nos demais modos de regulação, transnacional e microrregulação local, que mantiverem uma concepção simplificada do processo educativo, focalizando suas preocupações em torno dos resultados da avaliação? Poderíamos ainda questionar se as decorrências da avaliação observadas nos municípios não seriam inerentes ao próprio processo de avaliação externa e, assim, a realização de adequações no processo teria pouca possibilidade de alterar seus efeitos.

A partir do que foi discutido pode-se afirmar que os processos decorrentes das relações entre a União e os municípios na implementação do PDE são resultantes tanto da estrutura federativa brasileira e das relações de poder que nela estão materializadas, quanto das transformações na organização dos sistemas educacionais nacionais ocorridas globalmente nas três últimas décadas. Para algumas políticas, estes dois aspectos parecem se potencializar, enquanto em outros, ocasionam obstáculos e resistências à sua concretização. Esta dinâmica precisa ser considerada não apenas para a análise das relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais no país, mas também em sua formulação, de forma que a efetivação do regime de colaboração não fique à mercê de interesses particulares que pouco contribuem na garantia de um padrão educacional de qualidade social a todos os brasileiros.

Considerando, nesse sentido, a existência de várias instâncias e interesses que permeiam as relações intergovernamentais na oferta educacional, a proposição de alternativas para minimizar os problemas desta organização precisa passar pela revisão da distribuição de responsabilidades e competências, tendo em conta a situação real vivida pelos estados e municípios. Urge rever a situação dos estados na oferta da educação básica e em sua relação com os municípios. Combina-se a essa discussão, a necessidade de se criar arenas de deliberação, negociação e controle entre os entes federados, de forma a tornar público os acordos, debates e posicionamentos ao menos por parte dos representantes do poder executivo.

Destaca-se, por fim, que a manutenção do discurso em favor da municipalização e as discussões acerca do regime de colaboração, sem alterar as condições reais em que estes processos ocorrem, têm, por um lado, dissimulado os problemas vivenciados pelos municípios e, por outro, mantido o *status quo*. Acredita-se que para romper com a extrema desigualdade de condições educacionais no país não basta focalizar a atenção no município, tido como o elo mais frágil na dinâmica federativa, e que tem assumido cada vez mais funções na oferta educacional. Reverter a atual situação passa pela revisão do papel de todos os níveis governamentais na educação e do próprio papel do Estado na garantia deste direito a todos os cidadãos e cidadãs brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C; NETO, O.F.C. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, F.L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F.L.; COSTA, V.MF. Em busca de um novo padrão de relações intergovernamentais: o ajuste fiscal, as privatizações estaduais e as políticas sociais no atual contexto federativo. In \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- ABRUCIO, F.L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- ADRIÃO T; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.
- ADRIÃO T; GARCIA, T; BORGHI, R; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.
- AFONSO, A.J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Estado e Sociedade*, ano XXII, nº 75, agosto, 2001.
- ALAVARSE, O. Organização do ensino fundamental em ciclos e avaliação. *São Paulo em Perspectiva*. V. 23, n.1, p. 73-89, jan/jun. 2009.
- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. In AFFONSO, R.B.A; SILVA, P.L.B. (orgs.) *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, nº 51, 1º semestre de 2001, p. 13-34.
- ALMEIDA, M.H.T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALMEIDA, M.H.T. e CARNEIRO, L.P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n.1, 2003, p. 124-147.
- ARAÚJO, G.C. Federalismo e direito à educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades. *Trabalho apresentado na Anped, 2003*. Disponível em: <[www.anped.org.br/reunioes/26/posteres/gildacardosoaraujo.rtf](http://www.anped.org.br/reunioes/26/posteres/gildacardosoaraujo.rtf)>. Acesso em 27/04/2009.
- ARAÚJO, G.C. *Município, Federação e Educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARAUJO, G. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.
- ARCHENTI, N. Estudio de caso/s (Capítulo 14). In MARRADI, A., ARCHENTI, N. y PIOVANI, J.I. *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé, 2007.

- ARELARO, L.R.G. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, nº. 92, Especial, p. 1039-1066, out. 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 2001, p. 23-31.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº. 2, 2009, pp. 377 a 423.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº. 3, 2010, pp. 587 a 620.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?, s/d. Disponível em <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)> Acesso em 01/07/2010.
- AZANHA, J.M.P. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. *Estudos Avançados*, São Paulo, 12 (5), 1991, p. 61-68.
- AZANHA, J.M.P. Plano e Políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In \_\_\_\_\_. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- AZEVEDO, J.M.L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro, 2002, p. 49-71
- BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse*, 13(2): 10-17, 1993.
- BALL, S.J. The teacher's soul and the terrors of performativity'. *Journal of Education Policy*, vol. 18, n. 2, p.215-228, 2003.
- BALL, S. *The education debate*. Bristol: Policy Press, 2010, 4th edition.
- BASSI, M. *Gestão e financiamento da educação básica: Repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. Tese (Doutorado em Educação). PUC-SP, São Paulo, 2001.
- BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, nº. 92, Especial, p. 725-751, out. 2005.
- BARROSO, J. O estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In \_\_\_\_\_ (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006.
- BARROSO, J. Apresentação Dossiê “Conhecimento e Política”. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 951-958, set./dez. 2009
- BARROSO, J. Reformas escolares. In VAN ZANTEN, A. *Dicionário de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- BEECH, J. A Internacionalização das Políticas Educativas. *Currículo sem Fronteiras*, v.9, n.2, pp.32-50, Jul/Dez 2009.
- BIANCHI, A. Empresários e ação coletiva: notas para um enfoque relacional do associativismo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 28, p. 117-129, jun. 2007
- BOCCHI, J. I. Crises capitalistas e a escola francesa da regulação. *Pesquisa & Debate*, SP, volume 11, número 1 (17), 2000, p. 26-48.

- BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, 6ª edição.
- CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao Federalismo Democrático. In DULCE, P. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999 *apud* ALMEIDA, 2001.
- CAMARGO, R.B; PINTO, J.M.R.; GUIMARÃES, J.L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.
- CAMINI, L. *A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- CARNOY, M. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus Editora, 2008, 14ª edição.
- CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009a, 12ª edição.
- CARVALHO, L.M. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009b
- CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Cortez, 2007.
- CHITTY, C. *Education Policy in Britain*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009, 2<sup>nd</sup> edition.
- COSTA, L.C.A; MELLO, L.I.A. *História do Brasil*. São Paulo: Scipione, 1999.
- COSTA, E.; AFONSO, N. Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do Programme for International Student Assesment (PISA). *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1037-1055, set./dez. 2009
- COSTA, V. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 31, nº. 112, p. 729-748, jul. - set. 2010.
- CURY, C.R.J. A Educação Básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, nº. 80, p. 168-200, set. 2002.
- CURY, C.R.J. Federalismo político e educacional. In FERREIRA, N.S.C. (org.) *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.
- CRUZ, R.E. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*. nº.5, outubro, 2004
- DALE, R. The Political Sociology of Education. *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 4, nº 2, 1983.
- DALE, R. *The State and Education Policy*. Buckingham, UK: Open University Press, 1990, 2<sup>nd</sup> edition.
- DALE, R. Specifying globalization effects on policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, v.14, nº.1, 1999, p.1-17.
- DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, nº. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.

- DUARTE, M.R.T.; TEIXEIRA, V.L. Política Nacional de Administração da Educação Básica: autonomia e intervenção. In DOURADO, L.F. Financiamento da educação básica. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.
- DUARTE, M.R.T. *Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2003
- DUARTE, M.R.T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005
- FARENZENA, N. Assistência financeira da União na Educação Básica: garantia de equidade? *IV Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas: Núcleo Educación para la Integración*. Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.
- FERREIRA, A.J.; BITTAR, M. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. *Caderno Cedes*, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008.
- FIORI, G. *Antonio Gramsci, Life of a Revolutionary*. London: New Left Books, 1970.
- FONSECA, M.; OLIVEIRA, J.F. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, n. 2, p. 233-246, mai./ago. 2009.
- FRANÇA, M. *Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2001.
- FREITAS, D.N.T. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Dissertação (Mestrado em Educação). Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- FREITAS, L.C. (org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis, SC: Insular, 2002.
- \_\_\_\_\_. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 86, p. 133-170, abril, 2004.
- \_\_\_\_\_. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 965-987, out, 2007.
- FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003
- GATTI, B.A. (coord.); BARRETO, E.S.S. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.
- GOMES, G.M.; DOWELL, M.C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: IPEA, 2000. Texto para discussão 706.
- GRACIANO, M. (coord.). O Plano de Desenvolvimento da Educação. *Em Questão*, v. 4. São Paulo: Ação Educativa, 2007.
- GUIMARÃES, J.L. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In MARTINS, M.A.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M.S.S. (orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

- HADDAD, F. Entrevista. *Pesquisa Fapesp On line*. Edição 144, fev./2008. Disponível em <<http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=3444&bd=1&pg=1&lg=>>. Acesso em 02/10/2008.
- HALL, P. A; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. n. 58, 2003.
- HATCHUEL, A. A teoria da regulação é uma teoria da ação coletiva? Ensaio sobre a teoria da regulação de Jean-Daniel Reynaud. (Trad. Cláudio Soares). In TERSSAC, G (dir.) *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: Editions La Découverte, 2003.
- HÖFLING, E.M. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. *Educação & Sociedade*, ano XXI, nº 70, Abril, 2000.
- HÖFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.
- IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n. 30, 1996. *apud* MARQUES, 1997.
- JESSOP, B. Bringing the State Back in (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections. *IPSA Conference*, Quebec, 2000.
- JUNIOR, L.S. *Financiamento da Educação: Os impactos do FUNDEF na educação básica do estado da Paraíba*. 2003. 305p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- KRAWCZYK, N.R.; VIEIRA, V.L. Brasil: a utopia da democratização e a da modernização. In \_\_\_\_\_. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.
- KRAWCZYK, N.R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008
- KRAWCZYK, N.R. Novas tendências das Políticas de Educação na América Latina. *4º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais*. Universidade Estadual do Oeste de Paraná, Uniãoeste. Cascavel, 2009.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, FFLCH/USP, 11 (2), 1999. *apud* ALMEIDA, 2001.
- LEAL, V.N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. 2ª edição.
- LUCE, M.B.; SARI, M.T. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- LUZURIAGA, L. *História da educação pública*. Trad. Luiz Damasco Penna e J.B. Damasco Penna. São Paulo; Companhia Editora Nacional, 1959.
- MAROY, C. Convergências e divergências dos modos de regulação. In BARROSO, J. (org.) *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006.
- MAROY, C. Regulação dos sistemas escolares. In VAN ZANTEN, A. *Dicionário de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MARQUES, E.C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, nº 43, 1º semestre de 1997, p. 67-102.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

- MENDONÇA, A. A teoria da regulação e a crise dos paradigmas na ciência econômica. In MENDONÇA, J. P.; NAKATANI, P.; CARCANHOLO, A. (Orgs.). *Crise ou regulação: ensaios sobre a teoria da regulação*. Vitória: UFES. Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1994.
- MENDONÇA, J. P.; NAKATANI, P.; CARCANHOLO, A. (Orgs.). Apresentação. In \_\_\_\_\_. *Crise ou regulação: ensaios sobre a teoria da regulação*. Vitória: UFES. Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1994. p. 05-30.
- MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. *apud* MARQUES, 1997.
- MOREIRA, Carlos. *Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina*. Disponível em <[http://www.rlcu.org.ar/revista/numeros/05-09-October-2007/documentos/carlos\\_moreira.pdf](http://www.rlcu.org.ar/revista/numeros/05-09-October-2007/documentos/carlos_moreira.pdf)> Acesso em 06/10/2009.
- NEVES, L. Um caminhar para um mesmo lugar. In LESBAUPIN, I. (org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- NICOLAIDOU, M.; AINSCOW, M. Understanding failing schools: Perspectives from the inside. *School Effectiveness and School Improvement*, 16, nº 3, 2005, p. 229 - 248.
- NORMAND, R. Mercado, performance, accountability. Duas décadas de retórica reaccionária na educação. *Revista Lusófona da Educação*, n. 11, pp 49-76, 2008.
- OLIVEIRA, C. *Estado, município e educação: análise da descentralização do ensino no estado de São Paulo*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.
- OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In OLIVEIRA, F.; PAOLI, M.C. (org.) Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.
- OLIVEIRA, D.A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, nº. 92, Especial, p. 753-775, out. 2005.
- OLIVEIRA, D.A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, vol. 25, n.2, p. 197-209, mai/ago, 2009.
- OLIVEIRA, R.P. A municipalização do ensino no Brasil. In OLIVEIRA, D.A. (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- OLIVEIRA, R.P.; SOUSA, S.Z. Introdução. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- OSZLAK, O; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, Vol. 2, nº 4, 1995, p. 99-128.
- PAIVA, Vanilda. *História da Educação Popular no Brasil: educação popular e educação de adultos*. Edições Loyola: São Paulo, 2003, 6ª edição.
- PERONI, V; ADRIÃO, T. (coord.) *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- PIOVANI, J.I. El diseño de la investigación (Capítulo 5). In MARRADI, A., ARCHENTI, N. y PIOVANI, J.I. *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé, 2007a.

- \_\_\_\_\_. La observación (Capítulo 10). In MARRADI, A., ARCHENTI, N. y PIOVANI, J.I. *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé, 2007b.
- PINTO, J.M.R. Um Fundinho Chamado “Fundão”. In DOURADO, L.F. (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.
- \_\_\_\_\_. O financiamento da educação no governo Lula. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, n.2, p. 323-340. mai/ago, 2009.
- POWER, S; FRANDJI, D. Education markets, the new politics of recognition and the increasing fatalism towards inequality. *Journal of Education Policy*, vol. 25, n.3, p.385-396, 2010.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Trad. Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 4ª edição.
- PRZEWORSKI, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- REYNAUD, Jean-Daniel. Regulação de controle, regulação autônoma, regulação conjunta. (Trad. Cláudio Soares). In TERSSAC, G (dir.) *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: Editions La Découverte, 2003.
- RIBEIRO, M.L.S. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979, 2ª edição.
- ROCHA, C.V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v.5, n.1, jan-jun.2005, p. 11-28.
- RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Caderno CEDES*, Campinas, 2001, vol.21, n.55, pp. 42-57.
- SADER, E. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo, 2007. 2ª edição.
- SARI, M.T. *Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, nº 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Editores Associados, 2009.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In EVANS, P.; RUESCHMEYERE; SKOCPOL, T. (ed.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985. *apud* MARQUES, 1997.
- SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1995. *apud* MARQUES, 1997.
- SOUSA, S. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p.264-283.
- SOUZA, S. Z. L. e OLIVEIRA, R.P. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro, 2003.
- SOUZA, L.E. *As especificidades do federalismo brasileiro: o papel dos governadores no cenário político nacional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- TERSSAC, G. de. A teoria da regulação social de Jean-Daniel Reynaud. (Trad. Cláudio Soares). In \_\_\_\_\_ (dir.) *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: Editions La Découverte, 2003.

- TIRAMONTI, G. Los imperativos de las políticas educativas de los '90. In \_\_\_\_\_. *Modernización educativa de los '90: ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2001.
- \_\_\_\_\_. Tendencias actuales en las políticas educativas de la región. *Propuesta Educativa*, n. 34, 2009.
- \_\_\_\_\_. Tendencias actuales en las políticas educativas de la región. *Propuesta Educativa*. Argentina: Flacso, año 19, p. 7-12, nov. 2010.
- VALLES, M.S. *Técnicas cualitativas de investigación social*. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis, 1997. *apud* PIOVANI, 2007b.
- VIEIRA, S.L. e FARIAS, I.M.S. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília; Liber Livro, 2007.
- VIEIRA, S.L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- WHITTY, G. Marketization, the State, and the Re-Formation of the Teaching Profession. In HALSEY, A; HUGH, L; BROWN, P; WELLS, A. (ed.) *Education: culture, economy and society*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 6<sup>th</sup> edition.
- WHITTY, G.; POWER, S. A Escola, o Estado e o Mercado: a investigação do campo atualizada. *Currículo sem fronteiras*, v.2, n.1, pp.15-40, Jan/Jun 2002.
- WOOD, E. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.
- XIMENES, S.B. *Fundo Público e Direito à Educação: um estudo a partir dos gastos públicos da União e do Município de Fortaleza*. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 2006.

### Artigos de jornal

- CERIMÔNIA marca os 55 anos de emancipação de Tikuna. *Folha Notícias*, 01 de setembro de 2010. Disponível em <<http://portal.folhanoticias.com.br/noticia.php?id=4656>>. Acesso em 28/09/2010.
- 5ª a 8ª séries de Tikuna são as melhores da RMC. *Tikuna*, 08 de julho de 2010. Disponível em <[http://www.tikuna.sp.gov.br/noticias\\_ind.asp?id=3321](http://www.tikuna.sp.gov.br/noticias_ind.asp?id=3321)>. Acesso em 12/07/2010b.
- SAÚDE e Educação: nota zero. *Correio do Vale*. 14 de maio de 2010. Realidade, p. 4.

### Documentos e publicações legais

- BRASIL. Senado Federal. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998*. Brasília. Senado Federal: Imprensa Oficial, 2011. (atualizada)
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394*, de 20 de dezembro de 1996.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei 11.738 de 16 de julho de 2008*. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Projeto de Lei 8035 de 20 de dezembro de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 9/2011*. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Homologado e publicado em 22/11/2011f.
- BRASIL. *Decreto 66.697, de 1970*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 2.890, de 21 de dezembro de 1998*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão.
- BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/pac/>> Acesso em 05 de janeiro de 2010.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução CD/ FNDE /nº 29, de 20 de junho de 2007*.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução CD/ FNDE /nº 47, de 20 de setembro de 2007*.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução CD/ FNDE /nº 38, de 16 de julho de 2009*.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução CD/ FNDE /nº 03, de 01 de abril de 2010*.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Histórico do PNLD*. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-historico>>. Acesso em 20/09/2010.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução CD/ FNDE /nº 12, de 17 de março de 2011*.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009*.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do Censo Demográfico, 2010*.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Básica, de 1999 a 2011*.
- MEC. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Brasília, DF, Documento oficial, 2007.
- MEC. Ministério da Educação. *Compromisso Todos pela Educação: Passo-a-passo*. Brasília, s/d.
- MEC. Ministério da Educação. Prova Brasil e SAEB. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/prova-brasil-e-saeb>> Acesso em 11/11/2011a.
- MEC. Ministério da Educação. Rede Nacional de Formação de Professores. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=457&id=231&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=457&id=231&option=com_content&view=article)> Acesso em 21/11/2011b.

- MEC. Ministério da Educação. Profuncionario. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12365&Itemid=554](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12365&Itemid=554)> Acesso em 21/11/2011c.
- MEC. Ministério da Educação. *Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal 2011 – 2014*. 2011.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. Entenda o SIAFI. Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes\\_01\\_01.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_01.asp)> Acesso em 11/10/2011.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Competências da Subchefia de Assuntos Federativos*. Disponível em <[http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/orgaos-vinculados/assuntos\\_fed](http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/sobre/orgaos-vinculados/assuntos_fed)> Acesso em 20/11/2011
- KARIRI. *Lei 3745*. Constitui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências, de 24 de setembro de 1999.
- \_\_\_\_\_. *Lei 4460*. Autoriza o Executivo Municipal a firmar convênio com o Governo do Estado de São Paulo, de 24 de outubro de 2005.
- OCDE. *Programme for International Student Assessment*. Disponível em <<http://www.pisa.oecd.org/>>. Acesso em 20/10/2011.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. *Programa de Integração Estado/Município: Orientações para elaboração do plano de trabalho resumido*. s/d. Disponível em <<http://cenp.edunet.sp.gov.br/Portal/info/noticias.asp?Codigo=341>>. Acesso em 13/07/2010.
- SÃO PAULO (Estado). Conheça São Paulo. Disponível em <[http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/principal\\_conheca](http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/principal_conheca)> Acesso em 22/09/2010.
- SEADE. Perfil dos Municípios Paulistas. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>> Acesso em 20/11/2011.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Processo TC-0019[...]. 04 de dezembro de 2009.

## Apêndice 1: Dados utilizados para a escolha da amostra dos municípios a serem estudados

Tabela 1: Dados municípios prioritários do Estado de São Paulo

Munic. com PAR	Autonomia municipal <sup>1</sup>	Nota IDEB <sup>2</sup>		PAR <sup>3</sup>		nº hab <sup>4</sup>	Rede Municipal <sup>5</sup>		Taxa de analfabetismo (%) <sup>6</sup>	Média de anos de estudo (pop 15 a 64 anos) <sup>7</sup>	Partido Executivo <sup>8</sup>		PIB per capita em reais <sup>9</sup>
		2005	2007	Elaborado	Disponibilizado SIMEC		níveis e modalidades de ensino	nº de alunos			2005-2008	2009-2012	
1	1959	4,4	4	Sim	Não	3.071	EI, EF (I), EJA e EE	481	15,14	5,89	PP	PP	7.437,06
2	1991	3,5 / 2,5	4,6 / 3,8	Sim	Sim	2.815	EI, EF (I e II), EJA e EE	465	14,47	6,34	PMDB	PPS	5.482,82
3	1964	-	3,9	Sim	Sim	8.252	EI, EF (I), EJA e EE	1.013	21,77	4,38	PFL	PRB	3.724,15
4	1856	-	3,9	Sim	Não	143.495	EI, EF (I), EJA e EE	14.477	7,79	7,29	PFL	PSDB	13.015,93
5	1993	3,9 / 3,1	3,9 / 3,4	Sim	Não	4.414	EI, EF (I e II), EJA e EE	1.001	9,87	6,16	PTB	PDT	5.536,41
6	1991	3,7 / 2,8	4,8 / 4,1	Sim	Sim	4.399	EI, EF (I e II), EJA e EE	1.308	16,13	5,07	PTB	PTB	5.192,98
<b>7</b>	<b>1875</b>	<b>4,2 / 3,7</b>	<b>3,6 / 3,2</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>83.651</b>	<b>EI, EF (I e II), EJA e EE</b>	<b>6.550</b>	<b>6,12</b>	<b>7,66</b>	<b>PFL</b>	<b>DEM</b>	<b>20.941,85</b>
8	1895	4	2,9	Sim	Não	15.096	EI, EF (I), EJA e EE	2.013	14,35	5,83	PSDB	PTB	5.880,80
9	1991	3,5 / 3	4,8 / 3,9	Sim	Sim	3.057	(2005) EI, EF (I e II)	543	18,16	6,01	PTB	PTB	8.261,58
10	1953	4,6 / 3,8	3 / 3,2	Sim	Não	2.050	EI, EF (I e II) e EE	325	17,17	6,44	PFL	PTB	13.190,66
11	1991	3,7 / 2,7	5,2 / 3,3	Sim	Sim	9.430	EI, EF (I e II), EJA e EE	2.293	8,05	6,57	PFL	PPS	45.052,66
12	1991	3,7	4,3	Sim	Não	3.777	EI, EF (I) e EE	566	21,51	4,4	PT	PT	4.130,39
13	1898	3,7 / 3,2	5,2 / 3,7	Sim	Sim	36.053	EI, EF (I e II), EJA e EE	6.105	7,58	6,71	PP	PPS	9.753,79
14	1889	4,8	4	Sim	Não	75.778	EI, EF (I), EJA e EE	8.915	9,3	7,01	PSDB	PSDB	9.285,73
15	1964	4,1 / 4,3	3,7 / 3,9	Sim	Não	4.146	EI, EF (I e II), EJA e EE	885	15,63	5,62	PT	PSDB	10.719,43
16	1991	-	4 / 3,7	Sim	Não	9.219	EI, EF (I e II), EJA e EE	2.438	13,42	4,94	PTB	PTB	11.571,84

Munic. com PAR	Autonomia municipal <sup>1</sup>	Nota IDEB <sup>2</sup>		PAR <sup>3</sup>		nº hab <sup>4</sup>	Rede Municipal <sup>5</sup>		Taxa de analfabetismo (%) <sup>6</sup>	Média de anos de estudo (pop 15 a 64 anos) <sup>7</sup>	Partido Executivo <sup>8</sup>		PIB per capita em reais <sup>9</sup>
		2005	2007	Elaborado	Disponibilizado SIMEC		níveis e modalidades de ensino	nº de alunos			2005-2008	2009-2012	
17	1995	3,4	4,9	Sim	Sim	1.875	EI, EF (I) e EE	239	14,86	5,28	PMDB	PSDB	10.394,50
18	1º em 1915 e 2º 1953	3,7	4,6	Sim	Sim	3.252	EI, EF (I) e EJA	360	14,65	5,72	PMDB	PR	10.308,66
19	1991	3,8	4	Sim	Sim	18.534	EI, EF (I), EJA e EE	1.841	8,3	6,38	PTB	PMN	4.940,94
20	1964	3,2	3,5	Sim	Sim	2.646	EI, EF (I) e EE	217	19,1	5,75	PSDB	PT	14.001,43
21	1948	3,7	4,9	Sim	Sim	7.002	(2005) EI, EF (I) e EJA	607	12,06	6,33	PSDB	PSDB	9.956,64
22	1964	3,7 / 3,5	5,1 / 4,8	Sim	Sim	4.471	(2005) EI, EF (I e II), EE e EJA	1.116	13,31	5,32	PT	PT	19.997,65
23	1993	3,7 / 4,2	4,7 / 4,2	Sim	Sim	1.874	EI, EF (I e II) e EE	405	9,91	6,18	PSDB	PPS	13.646,39
24	1991	3,8 / 3,6	4 / 4,3	Sim	Não	7.044	(2005) EI, EF (I e II) e EJA	1.534	14,01	6,22	PSDB	PT	25.327,25
25	1927	3,7	4	Sim	Sim	9.163	EI, EF (I), EJA e EE	1.155	12,85	5,94	PSDB	PT	7.498,89
26	1948	4,1	3,9	Não	Não	8.669	(2005) EI e EF (I)	940	13,56	5,69	PTB	PSDB	10.352,46
27	1865	3,5	6	Sim	Sim	14.955	EI, EF (I), EJA e EE	1.141	6,38	7,17	PSDB	PSDB	12.573,98
28	1964	3,9 / -	3,9 / 3,7	Sim	Sim	5.079	EI, EF (I e II) e EE	952	17,71	4,69	PSDB	PSDB	8.272,92
29	1995	3,5 / 2,9	4 / 3,7	Sim	Sim	1.441	(2005) EI, EF (I e II) e EJA	371	14,78	5,37	PMDB	PMDB	13.951,01
30	1896	-	3,9 / 3,5	Sim	Não	41.563	(2005) EI, EF (I e II)	4.893	5,57	7,75	PV	PV	6.126,86
31	1º em 1964 e 2º 1991	3,5 / 3,4	4,1 / 3,3	Sim	Sim	7.036	EI, EF (I e II), EJA e EE	1.637	14,81	5,4	PFL	PTB	4.767,37
<b>Municípios sem PAR</b>													
32	1898	4,3 / 3,7	3,5 / 3,7	Não	Não	14.027	(2005) EI, EF (I e II) e EJA	3.119	14,35	5,59	PMDB	PMDB	13.465,62
33	1995	-	3,9	Sim	Não	2.337	(2005) EI e EJA	117	15,73	5,72	PFL	DEM	10.683,93

**Fonte:**

<sup>1</sup> Fundação Seade

<sup>2</sup> Ministério da Educação

<sup>3</sup> Ministério da Educação, acesso em 07/08/2009

<sup>4</sup> Fundação Seade - Dado de 2008

<sup>5</sup> INEP - Censo Escolar 2008

<sup>6</sup> Fundação Seade - Dado de 2000 (15 anos ou mais)

<sup>7</sup> TRE-SP e Fundação Seade

<sup>8</sup> Fundação Seade - Dado de 2000

<sup>9</sup> Fundação Seade - Dado de 2006

**Tabela 2:** Dados municípios não-prioritários do Estado de São Paulo

Municípios <sup>1</sup>	Autonomia municipal <sup>3</sup>	Nota IDEB <sup>4</sup>		PAR		nº de hab <sup>5</sup>	Rede Municipal <sup>6</sup>		Taxa de analfab. (%) <sup>7</sup>	Média de anos de estudo (pop 15 a 64 anos) <sup>8</sup>	Partido Executivo <sup>9</sup>		PIB per capita em reais <sup>10</sup>
		2005	2007	Elaborado	Disponibilizado SIMEC		níveis e modalidades de ensino	nº de alunos			2005-2008	2009-2012	
34	1959	4,8	5	Sim	Não	75.371	(2005) EI, EF (I), EE e EJA	5.450	7,87	7,07	PMDB	PR	14.351,11
35	1959	5	6,1	Não	Não	90.252	(2005) EI, EF (I) e EJA	4.282	6,1	7,17	PSDB	DEM	11.771,16
36	1959	4,4	4,8 / 3,6	Não	Não	63.308	(2005) EI, EF (I e II) e EJA	9.810	8,75	6,5	PPS	PSDB	35.679,43
37	1964	4,1	4,2 / 3,5	Sim	Não	61.380	(2005) EI, EF (I e II), EE e EJA	4.822	9,3	6,86	PTB	PMDB	5.768,23
38	1876	4,8 / 4,3	5,2 / 4,8	Sim	Não	96.852	(2005) EI, EF (I e II), EE e EJA	16.933	6,64	7,23	PMDB	PSDB	21.970,85
39	1964	-	4,9 / 3,6	Não	Não	76.033	(2005) EI, EF (I e II), EM e EJA	15.218	6,07	7,46	PMDB	DEM	104.728,02
40	1948	-	5,1	Sim	Não	109.208	(2005) EI, EF (I) e EJA	9.664	5,69	7,63	PTB	PDT	17.656,96
41	1625	4,3	4,4 / 4	Não	Não	107.419	(2005) EI, EF (I e II), EM, EE e EJA	27.050	7,94	7,56	PFL	DEM	24.324,41
<b>42</b>	<b>1953</b>	<b>/ 2,2</b>	<b>4,6 / 4,4</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>101.316</b>	<b>(2005) EI, EF (I e II) e EJA</b>	<b>10.806</b>	<b>5,58</b>	<b>7,89</b>	<b>PMDB</b>	<b>PMDB</b>	<b>25.840,84</b>
43	1948	-	5,3 / 4,7	Sim	Não	59.202	(2005) EI, EF (I e II), EE e EJA	9.734	5,92	7,93	PL	PR	45.716,95

**Fonte:**

<sup>1</sup> Municípios entre 75 e 125 mil habitantes, situados nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas

<sup>2</sup> Fundação Seade

<sup>3</sup> Ministério da Educação

<sup>4</sup> Ministério da Educação, acesso em 07/08/2009

<sup>5</sup> Fundação Seade - Dado de 2008

<sup>6</sup> INEP - Censo Escolar 2008

<sup>7</sup> Fundação Seade - Dado de 2000 (15 anos ou mais)

<sup>8</sup> Fundação Seade - Dado de 2000

<sup>9</sup> TER-SP e Fundação Seade

<sup>10</sup> Fundação Seade - Dado de 2006

## Apêndice 2: Roteiros de entrevista

### Roteiro de entrevista Municípios<sup>67</sup>

**Objetivos:** conhecer a política municipal de educação e a relação do município com os governos estadual e federal. No caso da relação com o governo federal, levantar informações sobre a execução das ações do PDE no município.

**Breve identificação do entrevistado e histórico de sua participação na rede municipal de ensino:**

1. Nome:
2. Segmento que representa no Conselho:
3. Cargo e função:
4. Formação e trajetória profissional:

#### EIXO 1: Organização da SME e política municipal de educação

**Objetivos:** conhecer a política municipal de educação (identificar recentes mudanças) e a relação do município com as demais esferas governamentais

5. Como a **SME** está **organizada**? (organograma)
6. Quais as **principais ações** e **programas** da Secretaria Municipal de Educação?
7. Há algum **documento que norteia/relata** as ações da SME?
  - a. Qual(is)?
  - b. Como e por quem foi elaborado?
8. Quais as **principais demandas** educacionais da população?
9. Quais as **principais dificuldades** na execução da política educacional? Por quê?
10. Quais os **principais avanços e contribuições** desta administração para a política educacional? Por quê?
11. Como são **tomadas as decisões** relacionadas a educação no município? Por quem? Cite um exemplo recente.
12. Sobre o **Sistema Municipal de Educação**
  - a. Caso o município não possua: por que não possui?

<sup>67</sup> Este roteiro por contemplar os vários eixos questionados tanto para os membros do Comitê do PAR, para os membros do CME, bem como para os gestores da SME, e para os professores e diretores de escolas municipais está mais extenso do que o utilizado nas entrevistas.

- b. Caso estejam em processo de constituição: Por que optaram por constituí-lo? Quais as vantagens e desvantagens em ser um sistema próprio?
13. Sobre o **Plano Municipal de Educação**:
    - a. O município possui um plano municipal de educação?
      - i. Se sim, desde quando? Como foi elaborado? Quais as principais metas do Plano? Como avalia o Plano?
      - ii. Se não, por que ainda não foi elaborado?
      - iii. Caso estejam em processo de constituição: o que muda para a política, a existência do Plano?
  14. Sobre o **Conselho Municipal de Educação**
    - a. O conselho hoje tem conseguido desempenhar suas funções? Por quê?
    - b. Quais as últimas deliberações/resoluções emitidas pelo Conselho?
  15. Sobre o processo de **municipalização**:
    - a. Como e quando aconteceu?
    - b. Como avalia?
  16. **Funcionários**:
    - a. Forma de provimento ao cargo
    - b. Há Estatuto do Magistério? Ou dos Profissionais da Educação?
    - c. Existência de formação inicial ou continuada fornecida pela rede? Qual? Como se decide quais cursos serão oferecidos?
  17. **Avaliação das escolas**:
    - a. O município possui uma avaliação própria aplicada nas escolas?
      - i. Se sim, desde quando? O que avalia?
    - b. O que fazem com o resultado das avaliações externas: Prova e Provinha Brasil, Saesp, Sarenc?
      - i. O que conseguiram identificar até o momento?
    - c. Já sabem o resultado do IDEB?
      - i. Houve melhora? Piora?
      - ii. Ao que atribui?
      - iii. Como ficou sabendo do resultado?
      - iv. E os pais e professores, já sabem? Como foi divulgado?
  18. **Organização das escolas**:
    - a. Houve uma reestruturação das escolas (antes ciclo e hoje seriação, divisão dos ciclos I e II): O que foi esta reestruturação? Quando ocorreu? Por que? Como avalia?
  19. **Convênios/parcerias** (público ou privado)

- a. Possuem algum convênio ou parceria para oferta do serviço educacional no município? Quais?
  - b. Como e quando ocorrem?
  - c. Como avalia?
20. **Assessorias** (Ongs, universidades)
- a. Possuem alguma assessoria? Quais?
  - b. Como e quando ocorrem?
  - c. Como avalia?
21. Sobre o **reforço nas escolas**: (se até aqui ela não abordar, perguntar):
- a. Como é que funciona?
  - b. Desde quando existe?
  - c. Todas as escolas possuem?
  - d. Como avalia?
22. **Relação** com outros **municípios** / e **Undime**
- a. O município participa da Undime? Como ocorre esta participação? Como avalia?
  - b. O município possui atividades junto a outros municípios? Em caso positivo, quais são as ações e com quais municípios? Quem chama? Como avalia a relação com os demais municípios?
23. **Relação** com o **governo estadual**
- a. Participam de algum programa desenvolvido pelo governo estadual? Qual?
  - b. Para além de programas, há algum outro momento (reunião, visita técnica, formação) junto com o governo estadual? Em caso positivo: quais são estes momentos? Como e porque ocorrem? Quem chama?
  - c. Como avalia a relação com o governo estadual? Proporia alguma mudança nesta relação?
24. **Relação** com o **governo federal**:
- a. Participam de algum programa desenvolvido pelo governo federal. Qual?
  - b. Para além destes programas, há algum outro momento (reunião, visita técnica, formação) junto com o governo federal?
  - c. Como avalia a relação com o governo federal? Proporia alguma mudança nesta relação?

## **EIXO 2: Constituição, estrutura e atuação do Conselho Municipal de Educação:**

**Objetivos:** *identificar a atuação do CME no município, sua relação com os governos municipal, estadual e federal e sua participação no processo de execução do PDE*

- 25. Quando foi criado?
- 26. Desde quando participa do CME?
  - a. Como foi escolhida?
- 27. Qual sua composição?
- 28. Quais suas principais funções?
  - a. O Conselho hoje tem conseguido desempenhar suas funções? Por quê?
- 29. Quando foi sua última reunião? (Qual a periodicidade de reuniões?)
- 30. O que o Conselho tem discutido em suas últimas reuniões?
  - a. Quais as últimas deliberações / resoluções / pareceres emitidos pelo Conselho?
  - b. Já se abordou sobre um Plano de Educação para o município?
- 31. O CME participou de alguma decisão em relação ao PDE, à elaboração do PAR ou à execução das ações do PAR? Qual? Quem solicitou sua participação?
- 32. Que mudanças proporia para o funcionamento do CME?

## **EIXO 3: Constituição, estrutura e atuação do Comitê Local:**

**Objetivo:** *identificar a organização e funcionamento do Comitê*

- 33. Desde quando participa do Comitê?
- 34. Quando e por que o Comitê foi constituído?
- 35. Qual sua **composição**? Como foi escolhida? Como os demais membros foram escolhidos?
- 36. Quais as **atribuições**/funções do Comitê?
- 37. Participou da última reunião? O que foi abordado?

## **EIXO 4: O PDE: andamento e execução do PAR**

**Objetivos:** *mapear o envolvimento do município com o PDE e o processo de elaboração e acompanhamento do PAR*

- 38. Por que o município optou pela **adesão ao PDE**?
- 39. Ao que você atribuiu à **redução da nota do IDEB** do município de 2005 para 2007?
- 40. Quando vocês ficaram sabendo da redução do IDEB de 2005 para 2007, o que foi feito?
- 41. Como foi o **processo de elaboração do PAR**? Quem participou? Como foi definido quem participaria?
  - a. Como foi a atuação dos técnicos do MEC? Como foi sua contribuição?
  - b. Se fosse um dos representantes do MEC que veio ao município, o que teria sugerido para o MEC fazer no município?

42. Houve algum **encontro** ou **evento** promovido pelo **MEC**, no qual o município tenha participado?

43. O diagnóstico do **PAR** reflete as **necessidades municipais**? Dê exemplos

44. No início deste ano (2010) houve uma nova **visita de técnicos do MEC**, qual foi o objetivo desta visita?

45. **O município recebeu algum recurso**, seja financeiro, material ou humano, desde a adesão ao PDE? Como avalia o que foi enviado/transferido?

a. Receberam mais recursos em virtude de ser um município prioritário? Como avaliam?

46. Como está o **andamento dos programas**, previstos no termo de cooperação do município com o governo federal?

a. Capacitação servidores SME, funcionários, professores, envio de materiais para as escolas e para os alunos, envio de materiais para levantamento informações Proinfo, implantação de laboratórios de informática, implantação de internet

i. Público-alvo? Como foi? Objetivo? Conteúdo? Avaliação?

47. Por que o **PDE-escola** foi adotado em algumas escolas municipais?

a. Estas já receberam o recurso referente ao PDE-escola?

b. Quais são as principais ações propostas pelas escolas no PDE-escola?

c. Estas ações refletem as necessidades destas unidades escolares?

48. Nos documentos sobre o PDE, o MEC propõe a **discussão da educação no âmbito do território**, de forma a envolver os vários entes governamentais. Em algum momento isto aconteceu, houve alguma atividade conjunta entre o município e o estado? Quando? Com qual objetivo?

49. Neste mesmo sentido, houve alguma atividade conjunta com outros municípios? Em que ocasião? Qual o objetivo?

50. Nas reuniões da Undime, chegou-se a discutir o PDE? Quando? Em que sentido?

#### **EIXO 5: A escola**

**Objetivos:** *identificar as principais dificuldades, demandas e avanços na escola e sua relação com demais órgãos governamentais*

51. Quais as principais ações e programas existentes na escola onde trabalha?

52. Há algum documento que norteia/relata as ações da escola?

a. Qual(is)?

b. Como e por quem foi elaborado?

53. Quais as principais demandas educacionais da população para com a escola?

54. Quais as principais dificuldades no trabalho da escola? Por quê?

55. Quais os principais avanços no trabalho da escola? Por quê?

56. A escola participa/recebe alguma **programa do governo federal**? Qual(is)? Como avaliam?

57. Neste sentido, participam ou já participaram de alguma atividade junto ao **governo estadual**? Como avaliam?

#### **EIXO 6: Propostas / Avaliação**

**Objetivos:** *identificar o que é visto como fragilidade da política municipal de educação e como vêm a atuação dos demais entes governamentais*

58. Que mudanças você proporia para a melhoria da política municipal de educação?

59. Que mudanças você proporia na atuação do governo estadual, no que diz respeito a atuação junto ao município?

60. Que mudanças você proporia na atuação do governo federal, no que diz respeito a atuação junto ao município?

## Roteiro para entrevista – Consultora PAR

**Objetivo:** compreender a atuação dos consultores no monitoramento do PAR em especial no município de Kariri.

### Breve identificação da entrevistada, e histórico de trabalho com o PDE:

1. Formação e trajetória profissional
2. Vínculo de trabalho com o MEC
3. Desde quando tem atuado como consultora contratada para assessorar a elaboração do PAR?
  - a. Participou da primeira fase de elaboração do PAR?
  - b. Participou da formação realizada no início do programa em Brasília?

### EIXO 1: O monitoramento do PAR e a atuação do consultor:

**Objetivos:** conhecer a atuação do assessor na elaboração e monitoramento do PAR e sua relação com o MEC e com a UFSCar

4. Qual a função do monitoramento do PAR?
5. Qual a função do assessor durante o monitoramento do PAR?
  - c. Quais as principais dificuldades no desenvolvimento do trabalho?
  - d. Quais as principais facilidades no desenvolvimento do trabalho?
6. Quando e por que o monitoramento do PAR foi criado?
7. Entre a elaboração do PAR e seu monitoramento houve algum contato entre o MEC e os municípios prioritários?
8. Antes da ida ao município para o monitoramento:
  - e. Estes são avisados? Por quem?
  - f. O que é dito para justificar a ida do consultor para auxiliar o monitoramento?
9. Após o monitoramento, o consultor deve entregar algum documento ao MEC sobre a situação do município?
  - g. Quais informações contêm este documento?
  - h. Qual seu objetivo?
10. Relação com a UFSCar:
  - i. Como foi a seleção dos consultores?
  - j. Qual a função da UFSCar no processo de monitoramento do PAR? Cite exemplos.
  - k. Há previsão para continuidade do monitoramento (2ª fase): Como será? Quais objetivos?

### EIXO 2: Kariri:

**Objetivos:** mapear a atuação do MEC no monitoramento do PAR em Caçapava e verificar se a análise do PAR dos municípios pelo MEC de alguma forma tem trazido elementos para o repensar e planejar da política federal de educação.

11. Sobre o monitoramento do PAR em Kariri:
  - l. Antes do monitoramento vocês tinham alguma informação da situação deste município? Quais informações? Qual a fonte?
  - m. Em conversa com diretores de escola, estes comentaram que a vinda de vocês estava relacionada ao PDE-escola e a não formação do Comitê Estratégico. Isto foi apenas uma coincidência ou este de fato era um dos objetivos de vocês?
12. Sobre a elaboração e execução das ações do PAR em Kariri:
  - n. Ao que atribuem a não execução do PAR em Kariri, até o início deste ano, quando houve a visita de vocês?
  - o. Em conversa com gestores, estes comentaram que o município teve um bom diagnóstico do PAR, sem gerar muitas ações, qual o problema em se atribuir uma nota baixa no diagnóstico do PAR ou ainda em gerar ações federais para o município?
  - p. As ações do PAR atendem as necessidades do município? Cite exemplos.
  - q. Como lidaram com a questão do Proinfo (perguntar caso ela mencione esta questão)? / Como lidam com este tipo de questão em geral (sérios problemas políticos afetando o andamento das ações)?
  - r. Como avaliam a atuação do Comitê Local?
  - s. Tiveram contato com o Conselho Municipal de Educação? Se sim, em que situação?
13. Em algum momento se estabeleceu algum contato com o governo estadual?
  - t. Se sim, qual foi este momento? Com qual objetivo?
14. O que pôde ser observado com relação ao processo de elaboração e execução do PAR no município?
15. Quais foram as principais dificuldades para realizar a assessoria neste município?
16. Quais foram as principais facilidades para realizar a assessoria neste município?
17. Quais foram as principais contribuições da assessoria para o município?
18. Com a melhora na nota do IDEB de 2009, qual será o procedimento com este município?

## Roteiro para entrevista - ReMEC SP

**Objetivo:** compreender a atuação do MEC na elaboração e monitoramento do PAR e a relação do PDE-escola entre a escola, município e MEC.

### Breve identificação da(s) entrevistada(s) e histórico de trabalho no MEC:

1. Cargo e função:
2. Forma de provimento ao cargo:
3. Tempo de atuação na REMEC:
4. Formação e trajetória profissional

### EIXO 1: O Departamento do PAR na REMEC/SP:

**Objetivos:** conhecer a atuação do Departamento do PAR, sua inserção na REMEC e interlocução com as demais ações do MEC

5. Qual a função do Departamento?
6. Organização da REMEC/SP e a inserção do Departamento nesta organização (organograma)
7. Quais as principais ações e programas da REMEC/SP?

### EIXO 2: O PDE e o PAR:

**Objetivos:** mapear as intenções e formas de atuação do MEC na elaboração e monitoramento do PAR e verificar se a análise do PAR dos municípios pelo MEC de alguma forma tem trazido elementos para o repensar e planejar da política federal de educação.

8. Sobre a **elaboração do PAR**:
  - u. Qual foi a **intenção** do MEC com o envio de consultores para a elaboração do PAR (nos municípios prioritários)?
  - v. Qual a **função** dos consultores neste processo?
  - w. Após elaborado, o PAR passava pela análise de uma **Comissão** em Brasília: **o que era analisado**?
    - i. Esta comissão ainda **existe**?
    - ii. Quais os **critérios** eram utilizados para a aprovação do PAR?
9. Sobre o **monitoramento do PAR**:
  - x. Qual sua **função**?
  - y. Ele já estava previsto quando da elaboração do PAR? **Quando e por que ele foi previsto**?
  - z. **Quem deve realizá-lo?** (todos os municípios? Apenas os prioritários? Os estados também?)
10. O que pôde ser **observado** a partir da leitura/análise do PAR dos municípios?
11. Como **avaliam** a **execução** do PAR nos municípios paulistas em geral, e nos prioritários em particular? (aspectos positivos, aspectos negativos, desafios)
12. As ações do PAR **atendem** as **necessidades** dos **municípios**? Cite exemplos.
13. Qual o papel do MEC **caso o município não cumpra as ações** previstas no PAR (seja do MEC, seja as de sua própria responsabilidade, como elaboração do PME, Plano de Carreira, dentre outras)?

14. Alguns consultores do MEC foram contratados pela **UFSCAR**. Qual tem sido a atuação desta universidade no processo do PDE? Há **outras universidades** – no Estado de SP – que o MEC tem convênio? Quais suas funções?

15. Há alguma ação da REMEC junto ao **governo** do estado de **São Paulo**, no que diz respeito ao PDE?

### EIXO 3: O PDE-Escola:

**Objetivos:** conhecer as intenções e atuação do MEC na implementação do PDE-Escola, a interlocução deste programa na relação escola-gestão municipal – MEC e verificar se a análise dos Planos de Gestão das escolas pelo MEC de alguma forma tem trazido elementos para o repensar e planejar da política federal de educação.

16. **Quando e por que** o MEC optou por implementar o programa nas escolas cujo IDEB estava entre os mais baixos do país?

17. Há algum **direcionamento** do MEC na **elaboração** do **Plano de Ação** das escolas (exemplo: enfoque para a questão da acessibilidade)?

18. Antes do Plano de Ação das escolas ser apreciado pela equipe do MEC, este deve ser analisado pelo **Comitê Estratégico do PDE-Escola**, do município.

aa. Qual deve ser a **função** deste Comitê?

bb. **Por que** o MEC optou por exigir a apreciação deste Comitê antes dele próprio analisar o Plano de Ação das escolas?

19. No caso das **escolas “não prioritárias”** (IDEB médio ou alto):

cc. Houve alguma **orientação** para que participassem do programa? Por quê?

dd. As que participaram **receberão** algum **recurso** do MEC para a execução de seus planos de ação?

20. O que pôde ser **observado** a partir da leitura/análise do Plano de Ação das escolas?

21. Como **avaliam** o **processo** de **elaboração** e **execução** do PDE-escola nas escolas prioritárias? (aspectos positivos, aspectos negativos, desafios)

22. As ações previstas nos planos das escolas **atendem** as **necessidades** das mesmas? Cite exemplos.

23. Há alguma relação entre o **PDE-Escola** e o **PDE Nacional**? Cite exemplos.

### EIXO 4: Sobre os municípios e escolas prioritárias:

**Objetivos:** verificar em que medida se tem previsto a continuidade das ações (lembrando que este ano é ano eleitoral).

24. Com a **divulgação** do IDEB referente a 2009 haverá alguma mudança em relação aos **municípios prioritários**? (alguns deixarão de ser prioritários enquanto outros passarão a sê-lo?)

25. E com relação às **escolas prioritárias**?

26. Houve uma “melhora” geral nos resultados do IDEB de 2009 em relação ao de 2007. Ao que atribuem esta “melhora”?

### Apêndice 3: Formação e trajetória profissional dos entrevistados

	Cargo / Função	Formação	Trajétoria profissional (educação)
<b>Município prioritário</b>	Secretária Municipal de Educação (comissionada)	Informação não obtida	Informação ainda não obtida
	Diretor de EMEF, participante do PDE-Escola (comissionado)	Graduação em Matemática e Física	Professor na rede estadual. Comentou que trabalhou no prédio do Ministério da Fazenda, na área de inteligência/segurança durante a gestão FHC
	Diretora de EMEF, participante do PDE-Escola (comissionada)	Magistério e Graduação em Pedagogia	Ingressou no estado como escrituraria, passou por todos os cargos até sua formação como professora, quando atuou no primeiro e segundo grau. Atuou também em escolas municipais, escolas particulares e em escola técnica. Trabalhou em uma escola particular voltada para a alfabetização e continuidade de estudos de funcionários de fábrica, a dona desta escola era a atual secretária de educação.
	Diretora de EMEF, participante do PDE-Escola e membro do Comitê Local do PAR (comissionada)	- Graduação em Pedagogia - Pós-graduação em Psicopedagogia - Habilitação em administração escolar (1º e 2º grau)	Professora aposentada do estado, onde trabalhou, durante muito tempo, em cargo comissionado, na direção de escolas: 9 anos como diretora e 3 como assistente de diretor. Entrou como vice-diretora nesta escola, a convite da secretária de educação, em 2006 e no ano seguinte assumiu como diretora. Ela e a secretária de educação foram colegas no ginásio, na escola normal; trabalham em várias escolas do estado no mesmo período e se aposentaram juntas pelo estado.
	Vice-diretora de Madalena (EMEF, participante do PDE-Escola) (está em função comissionada, mas é concursada)	Bacharel em Direito Graduação em Letras Especialização em educação infantil e em gestão	Trabalha na rede municipal há 13 anos Deu aula na EJA, educação infantil e ensino fundamental Trabalha há 16 anos em escolas particulares, no município, sendo já foi coordenadora em escola particular. No cargo de vice-diretora está desde 2007.
	Diretora de creche municipal, membro do Comitê PAR e presidente do CME (comissionada)	Graduação em Pedagogia	Trabalhou 16 anos no estado, nas séries iniciais, como professora contratada. Depois deste período foi convidada pelo prefeito para assumir uma creche municipal. Desde então (há 10 anos) atua como diretora de creche na prefeitura. Já passou pelas quatro creches municipais.
	Supervisora de Ensino Municipal e Membro do Comitê do PAR (concursada)	Graduação em Pedagogia	Professora aposentada pelo estado, trabalhou nas séries iniciais, cargos administrativos, vice-direção e direção escolar. Em 2002 quando se aposenta pelo estado, assumiu como comissionada a direção de uma escola municipal. Em 2008 passou no concurso para supervisora municipal.
	Assessora Técnica da SME (comissionada)	Graduação em Pedagogia	Aposentada pela rede estadual. Ingressou no estado em 1978, como secretária de escola, foi professora das séries iniciais, diretora e assistente de planejamento na Diretoria de Ensino. Se aposentou em 2009 e em julho deste ano foi convidada a compor o quadro da SME.

	<b>Cargo / Função</b>	<b>Formação</b>	<b>Trajétoria profissional (educação)</b>
	Professora de Escola Municipal e membro Comitê PAR (concurada)	Graduação em Pedagogia	Foi professora da rede particular durante oito anos. Entrou em 2008 na rede municipal (concurada), numa escola rural e este ano foi transferida para esta escola.
	Diretora de EMEI e membro do Comitê PAR (está em função comissionada, mas é concursada)	Graduação em Pedagogia	Trabalhou durante quatro anos no estado, como contratada. Foi professora contratada do município, lecionando nas séries finais do ensino fundamental. Desde 1994 é professora concursada da prefeitura e desde 1997 ocupa o cargo de diretora de escola.
	Diretora do Departamento Pedagógico e membro do Comitê do PDE-Escola (comissionada)	Graduação em Pedagogia	Professora aposentada pelo estado e está trabalhando na SME desde 2001, como comissionada
	Secretário de escola e membro Comitê do PDE-Escola (concurado)	Ensino Médio Está cursando Pedagogia	Secretário de escola desde 1994 trabalhou dois anos pela rede estadual. Passou no concurso da prefeitura, em 1996 e trabalha na secretaria desta escola, desde 1998.
	Professora de creche e membro Comitê do PAR (concurada)	Magistério. Está cursando Pedagogia à distância	Trabalhou com recreação infantil e em outras áreas não relacionadas com a educação. Em 2007 passou no concurso da prefeitura e atuando na educação infantil e no ensino fundamental
	Supervisora de Ensino Municipal e membro do CME (concurada)	Magistério Graduação em Letras Português-Inglês, Direito Educacional, Psicopedagogia, Supervisão e Orientação Escolar	Professora da rede municipal de 1990 a 2003, quando foi demitida da rede, em virtude de uma denuncia que fez de questões educacionais. É professora da rede estadual e, desde 2007, supervisora de ensino concursada da rede municipal
	Assessor Técnico da SME (comissionado)	Informação não obtida	Informação não obtida
<b>Município não prioritário</b>	Secretário Municipal de Educação (comissionado)	Escola Normal Graduação em Letras e Pedagogia (com especialização em Administração Escolar)	Professor em escola particular, escola do estado e SESI Fui fundador de uma escola bi-cultural, que existe até hoje Em 1982/83 foi o primeiro diretor de um renomado colégio particular, que já atendia educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Depois foi diretor de outra instituição, uma escola bi-cultural Brasil-Alemanha Já está aposentado e desde 2005 está como Secretário de Educação.
	Supervisora de ensino (concurada)	Graduação em Pedagogia Mestrado em Universidade Federal sobre o processo de implantação da supervisão durante a municipalização do ensino.	Professora do EF na rede estadual Professora de ensino superior Atuação em uma clínica como psicopedagoga
	Supervisora de ensino e membro do Comitê do PAR (concurada)	Pedagoga	Informação não obtida

	<b>Cargo / Função</b>	<b>Formação</b>	<b>Trajetória profissional (educação)</b>
	Supervisor de ensino e membro do Conselho Municipal de Educação (concurado)	Graduação em Letras Mestrado em Universidade Estadual sobre o PNLD, doutorando na mesma universidade sobre o PNBE	Trabalhou como professor na rede estadual e em instituições privadas (educação básica e ensino superior)
	Diretor Administrativo da SME (comissionado)	Graduação em Ciências Sociais	Atua como professor desde a formação da graduação, sendo que lecionou basicamente em escola pública
	Diretora Pedagógica da SME e membro do Comitê do PAR (comissionada)	Grad. Em Pedagogia e Psicologia escolar Mestrado em Psicologia Escolar e doutorado em Universidade Estadual na área de gestão	Foi professora estadual dos anos iniciais do EF durante 20 anos. Em 1998 foi para a administração da SME. Em 2000 foi lecionar no ensino superior e em 2007 assumiu a direção de uma faculdade no município, junto com o cargo que ocupa na SME
	Supervisora de ensino e membro do CME (concurada)	Graduação em Pedagogia Mestranda em Universidade Estadual sobre formação de professores na EJA	Ingressou na rede municipal como professora e em 2004 acessou ao cargo de supervisora por meio de concurso público.
	Diretor de Escola (EI, EF e EM), participante do PDE-Escola (concurado)	Licenciatura em Matemática e Biologia	Lecionou durante 19 anos no estado, escolas particulares e no SESI. Em 2001 ingressou na rede municipal, por meio de concurso, já como diretor desta escola.
	Secretária da Escola (concurada)	Ensino Médio Está cursando Pedagogia	Assistente administrativa em empresa privada. É a segunda escola que trabalha após ingressado na rede municipal por meio de concurso público.
	Diretor de Escola (EI, EF e EM), participante do PDE-Escola e membro do CME (concurado)	Graduação em Pedagogia Iniciou o Mestrado em Universidade Estadual na área de avaliação, mas interrompeu e ainda não conseguiu retomá-lo.	Foi presidente do Centro Acadêmico da Pedagogia, professor eventual da rede estadual, professor de um município vizinho e desde 2003 é diretor na rede municipal.
<b>Ministério da Educação</b>	Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino (comissionado)	Graduação em Filosofia Especialização em História Contemporânea Mestrado em Educação (incompleto)	Foi professor, Secretário de Estado de Educação e Deputado Federal, dentre outras funções exercidas
	Coordenadora da Educação Básica na REMEC/SP (concurada)	Graduação em Pedagogia Mestrado em Educação	Foi professora e diretora de escola no Pará. Foi para Brasília, onde trabalhou no ensino superior em uma instituição privada. Em 2006 entrou no MEC (por meio de concurso). Atualmente coordena o setor de Educação Básica da Representação.

	<b>Cargo / Função</b>	<b>Formação</b>	<b>Trajetória profissional (educação)</b>
	Técnico da Coordenadoria de Educação Básica da REMEC/SP (concurado) <sup>68</sup>	Informação não obtida	Informação não obtida
	Técnica da Coordenadoria de Educação Básica da REMEC/SP (concurada)	Informação não obtida	Trabalha no MEC desde 1994, como concursada. Iniciou na Delegacia do MEC no Estado do Paraná, em Curitiba. Em 1997 veio para São Paulo, trabalhando como Técnica em Assuntos Educacionais. Trabalhou sete anos na Diretoria de Projetos, que é exatamente a que trabalha hoje. Trabalhou quase seis anos na Divisão de Ensino Superior. Agora, em 2007 retornaram com a questão da educação básica e estão trabalhando novamente com os programas do MEC.
	Supervisor Pedagógico FNDE - ReMEC SP – PDE-Escola (concurado)	Graduação em Pedagogia, Especialização em organização social e educação em universidade federal, MBA em gestão de instituições educacionais em uma Faculdade privada em Macapá, Mestrado em Educação, na área de currículo em uma universidade federal. Doutorando sobre formação de professores em Universidade Federal	Informação não obtida
	Consultora MEC (elaboração PAR municípios prioritários) (contratada)	Graduação em Pedagogia Mestrado em Faculdade privada	Funcionária pública municipal aposentada. Foi professora, coordenadora pedagógica e diretora de uma EMEF. Ocupou cargo em comissão de supervisora em administração municipal. Trabalhou no CENPEC Consultora do MEC, inicialmente na equipe do PAR e hoje na equipe do PDE-Escola
	Consultora MEC (monitoramento PAR municípios prioritários) (contratada)	Graduação em Pedagogia	Foi professora de educação infantil e do ensino fundamental. No início da década de 1980, mudou para Brasília, quando trabalhou na Coordenadoria de Educação Infantil, no MEC, já como concursada. Depois veio para São Paulo. Aqui em São Paulo trabalhou com convênios com as prefeituras, depois com registro de professor, e, ao final, com ensino superior. É aposentada pelo MEC.
	Consultora MEC (monitoramento PAR municípios prioritários) (contratada)	Informação não obtida	Informação não obtida

<sup>68</sup> Este técnico participou de parte da entrevista com uma das consultoras do PAR, pois estava na mesma sala em que a entrevista foi realizada e, portanto, informações sobre sua formação e trajetória profissional não foram obtidas.