

REFORMA EDUCACIONAL E O PAPEL DO ESTADO NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

LA REFORMA EDUCACIONAL Y EL PAPEL DEL ESTADO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES EN BRASIL

EDUCATIONAL REFORM AND ROLE OF THE GOVERNMENT REGARDING THE DECENTRALIZATION OF THE BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICIES

Adriana Valadão¹
Elisângela Alves da Silva Scaff²

RESUMO

Este estudo objetiva compreender o processo de descentralização das políticas educacionais na gestão municipal, com vistas a identificar a autonomia do município na elaboração e implementação das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) em quatro municípios do estado de Mato Grosso do Sul - Brasil, no período de 2007-2010 por meio do apoio técnico e financeiro da União. A metodologia utilizada é de cunho quanti-qualitativa que usa análise documental e de conteúdo como ferramentas. Foi constatado nessa pesquisa uma desarticulação entre o planejamento da União e dos municípios na implementação das políticas educacionais, evidenciando que a descentralização via municipalização não tem obtido o êxito esperado quanto a autonomia dada aos municípios na gestão educacional local, devido a forte centralização exercida pela União na implementação das políticas educacionais por meio do controle financeiro quando envia recursos direcionados prioritariamente para os programas federais.

Palavras-chave

Planejamento educacional, PAR, políticas educacionais, descentralização educacional

RESUMEN

El objetivo de este estudio es comprender el proceso de descentralización de las políticas educacionales en la gestión municipal, con el propósito de identificar la autonomía de la municipalidad dentro de la elaboración e implementación del Plan de Acción Conjunto (PAR) en cuatro lugares distintos del estado de Mato Grosso do Sul entre los años 2007 y 2010, apoyado en la parte técnica y financiera por la Unión. Esta metodología se basa en los aspectos cuantitativos y cualitativos, y usa herramientas de análisis documental y de contenido. Esta investigación muestra cómo la planificación del nivel municipal y del nivel federal están en discrepancia, lo cual demuestra que la descentralización no ha logrado los resultados esperados en relación con la autonomía otorgada a las municipalidades en la gestión educacional local. Esto se debe a la fuerte

¹ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Euro-Americano - UNIEURO, graduação em Educação Física pela Faculdade Dom Bosco de Educação Física, Mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados- UFGD, especialização em natação pela Universidade de Brasília - UNB, especialização em Gestão de academias pela Universidade Veiga de Almeida - UVA, Professora do Centro Universitário da Grande Dourados - UNIGRAN.

² Pedagoga e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1999), possui Doutorado (2007) em Educação e Pós-Doutorado (2013) pela Universidade de São Paulo. É professora adjunta da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), atuando no curso de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado, na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação. É Vice-coordenadora da Seção MS da ANPAE e Coordenadora do GT 5 da ANPED Centro-Oeste.

centralización ejercida por la Unión en la implementación de las políticas educacionales a través de un control financiero sobre las fuentes orientadas principalmente para los programas locales.

Palabras clave

Planificación educacional, PAR, políticas educacionales, descentralización educacional

ABSTRACT

This study has the goal of comprehending the process of decentralization of the educational policies on the municipality management, aiming at the identification of the autonomy of the municipality on the elaboration and implementation of the Joint Action Plan (PAR) in four different locations in the state of Mato Grosso do Sul, Brazil, in the period 2007-2010, technically and financially supported by the Union. The methodology is based both on quantitative and qualitative aspects and uses documental and content analysis as tools. The research shows how the planning on the municipal level and on the federal level are at variance with each other, evidencing that the decentralization has not been achieving the expected results regarding the autonomy given to the municipalities on the local educational management. This is due to the strong centralization exerted by the Union on the implementation of the educational policies through financial control over the resources directed first to the programs and projects on a federal scale.

Keywords

Educational planning, PAR, educational policies, educational decentralization

INTRODUÇÃO

O Brasil é marcado por um processo histórico de centralização e descentralização do poder central alternando conforme os interesses do governo no controle econômico, político e social do país. A descentralização ganhou força com a crise da ditadura militar que se viu dentro de uma situação de grande desigualdade social e aumento das dívidas do país na década de 1970 (Peroni, 2003). A partir de uma análise social e política, procura-se nesse texto compreender as mudanças na política educacional como parte integrante das reformas no papel do Estado após esse período.

Conforme Dourado (2010), para compreensão das políticas educacionais é importante que se considere as relações entre sociedade, política e os diferentes atores envolvidos nesse processo. Nesse sentido, acreditamos ser importante definir a concepção de Estado colocada pelo autor e que tomamos como referência:

A concepção de Estado aqui é ampla, envolve a sociedade civil e política, seus

embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano (Ibid., p. 679)

De acordo com Peroni (2003, p. 44), a transição do Estado na década de 1980 se deu em meio a essa crise do capital e “*perpassa pelo fim da ditadura e degradação econômico-social*”, iniciando um processo de redefinição do papel do Estado frente à extinção de um “*Estado-providência*”, no qual as políticas educacionais passam a ser pensadas a partir de uma visão neoliberal (Comar, 2012)

Diante de uma economia instável e uma crescente inflação, os países, tanto os desenvolvidos e os em desenvolvimento, começaram uma competição global pelo mercado fortalecendo o capitalismo (Fonseca; Marinelli, 2007). Com o incremento das relações sociais capitalistas pelo avanço tecnológico e pela globalização do trabalho

e do capital, o Estado se preocupou em reorganizar a economia inserindo-se em um novo nível de desenvolvimento, no qual seu papel seria o mínimo para o social e máximo para os interesses do mercado (Comar, 2012).

Corroborando esse pensamento, Fonseca e Marinelli (2007, p.51), esclarecem que o Estado com esse posicionamento “*atua por meio de políticas de liberalização, desregulamentação, privatização de bens e serviços públicos destinadas a garantir as condições e flexibilidade necessária ao capital*”.

Frente à essas transformações econômicas ocorridas nas últimas décadas e em consonância com esse cenário mundial, o Estado enfatiza as reformas educacionais para o desenvolvimento econômico (Dourado, 2006). Com o acirramento da globalização, os países tornaram-se mais competitivos no mercado levando os governos a se preocuparem, cada vez mais, com a relação entre a competitividade econômica internacional e a eficiência, e sua relação com a qualidade dos seus sistemas educacionais (Brooke, 2006).

Nesse sentido, a escola pública sofre os impactos da globalização, causados pelo neoliberalismo que impõe o mercado como espaço regulador da sociedade, e assegura seu desenvolvimento no capital financeiro (Peroni, 2004). Peroni (2004, p.55), ao analisar a política educacional, inserida em um movimento neoliberal, afirma:

Ao analisarmos os projetos de política educacional dos anos 90, constatamos que a redefinição do papel do Estado está se materializando nessa política, principalmente através de dois movimentos de contradição, Estado mínimo/Estado máximo, que se apresenta nos processos de centralização/descentralização dos projetos de política educacional, e no conteúdo dos projetos de descentralização.

As políticas educacionais, na década de 1980, após passarem por um período em que se tinha como eixo principal a universalização

do acesso, passaram, a partir da década de 1990, a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade, e assim o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade e descentralização de responsabilidades (Peroni, 2004).

A partir dos anos 1990, ocorreu uma intensificação nesse processo de reforma do Estado que foi “[...] rearticulada e modificada no decorrer das sucessivas administrações federais, acompanhando essas tendências e traçando metas quanto à gestão das políticas públicas mundiais, principalmente aquelas voltadas ao setor educacional” (SÁ, 2011, p. 73). A mudança de eixo da política educacional foi direcionada com base em países que já apresentavam uma estratégia neoliberal para sua educação. Estas mudanças “[...] são parte de um movimento maior desse período particular do capitalismo, que é de hegemonia neoliberal e de globalização” (Peroni, 2003, p. 92).

Segundo Scaff (2006, p. 142), as políticas educacionais implantadas nas últimas décadas foram embasadas sob “os princípios de competição, autonomia, descentralização e excelência”. Orientadas principalmente pelas recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada na Tailândia em 1990, as reformas na política educacional seguiram as diretrizes da conferência e foram financiadas por organizações internacionais como o BIRD, UNESCO, UNICEF, entre outros, desde que seguissem os princípios estabelecidos na conferência. Os princípios, de acordo com a autora, “[...] abrangem desde a garantia do direito à Educação Básica, a todos os cidadãos, até o incentivo a novos modelos de Gestão do Ensino Público, baseados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de Administração” (Ibid., p. 143).

Peroni (2003) esclarece que a descentralização no âmbito da competição internacional dos anos 1980 e 1990 e o Estado com grande dificuldades econômicas, procura transferir para a sociedade a responsabilidade pelas políticas sociais. Todavia, esclarece Gentilini

(1999) que a descentralização como um dos pontos principais da reforma do Estado mostra deficiências, uma vez que esta “[...] não se reduz a simples transferência de tarefas, competências, responsabilidades ou de recursos, de um nível a outro dentro ou fora do Estado, a partir de uma decisão da cúpula dirigente”. É preciso levar em consideração o contexto político que, enfraquecido e pressionado por mudanças, procurava sair de um Estado centralizado para um Estado descentralizado, tido como democrático.

A gestão educacional, inserida nesse contexto, ao mesmo tempo que convive com um processo de centralização e controle do Estado por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), vivencia a descentralização do financiamento por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do repasse de dinheiro direto para as escolas, atualmente conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A autonomia dada às escolas pelo repasse do dinheiro direto para a escola é parte das estratégias do Banco Mundial como forma de descentralizar a educação, reduzindo a ação do Estado (Peroni, 2003).

Uma das observações do Banco Mundial quanto à educação no Brasil, foi a de que a baixa qualidade da educação era condição fundamental para os altos índices de pobreza da população (Peroni, 2003). Dessa forma, para melhorar o acesso e qualidade da educação, foi incentivado a continuidade dos programas educacionais como o Fundef, o dinheiro direto para as escolas, melhoria dos parâmetros nacionais curriculares e a avaliação institucional (Peroni, 2003).

A crescente tendência do neoliberalismo e globalização da economia, levaram o Ministério da Educação (MEC) a descentralizar a gestão da política educacional sob uma lógica gerencial. O Ministério fica com funções executivas e transfere para os municípios e estados as “[...] funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e da infraestrutura” (Peroni, 2003, p. 117). Quanto aos PCNs, o MEC com uma visão hegemônica, vê a necessidade de

uma rápida implementação por meio do “livro didático e como referência para avaliação” (Ibid., p. 118).

Dessa forma, as reformas no papel do Estado na política do MEC foram guiadas principalmente pelo financiamento, currículo e avaliação; o Estado diminuiu a prestação dos serviços e passou a ter a função de coordenar a política nacional de educação (Peroni, 2003).

Em sintonia com esse movimento, o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) -Lei nº 9.394/1996-, também com inspiração neoliberal, apresenta o “*trinômio: produtividade, eficiência e qualidade total*” (Dourado, 2006, p. 32). Essa tendência, juntamente com os investimentos que eram destinados à educação, exigiu um controle da educação cada vez maior e mais detalhado da qualidade oferecida.

A GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS APÓS 1988: TENDÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO PELA VIA DA MUNICIPALIZAÇÃO

O processo de descentralização das políticas sociais foi intensificado somente a partir da década de 1980 com o fim da ditadura e a abertura para a redemocratização política do país. Durante o regime militar, nas décadas de 1960 a 1980, “*grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal*” (Arretche, 1999, p. 114). Ocorreu nesse período uma forte centralização fiscal com um grande incremento da receita da União em relação aos estados e municípios. No entanto, como a União tinha que negociar com os estados para legislar sobre os tributos, aos poucos a União foi perdendo o seu poder de determinar o modelo de financiamento:

Com a distensão política, o modelo de financiamento vigente foi, pouco a pouco, perdendo força: os mecanismos centralizadores foram gradualmente erodidos, uma vez que o Governo central era obrigado a barganhar com as elites estaduais para obter apoio no Congresso, de modo que estados

e municípios obtiveram maior poder para determinar seus próprios tributos e políticas orçamentárias (Abrucio; Couto, 1996, p.42)

Progressivamente, municípios e estados ganharam mais poder de negociação frente à União, ocorrendo, no período de 1980 a 1986, um grande aumento da receita tanto para os municípios como para os estados. Como consequência do aumento de recursos para os governos subnacionais, o Brasil tornou-se um dos países mais descentralizadores do sistema federativo com maior participação dos municípios e estados nos recursos nacionais, e ainda aumentou o poder tributário dos governos subnacionais em sua própria jurisdição. (Abrucio; Couto, 1996).

De acordo com Franzese e Abrucio (2009, p. 14) diante do quadro de fragmentação das políticas sociais, a União procurou se fortalecer promovendo a universalização da educação por meio da ação subnacional, principalmente pelos municípios, com a transferência da gestão das políticas públicas. Esse movimento resultou na “concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios”. Assim esclarecem os autores que:

Ao introduzir a universalização de políticas sociais por meio da descentralização, o governo federal brasileiro não promove apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transfere a operacionalização e gestão da política pública (ibid., p. 14)

Foi nessa perspectiva de maior autonomia dos municípios que a Constituição Federal de 1988 (Art. 18) tentou romper com esse movimento pendular de centralização/descentralização das políticas educacionais pelo Estado, elevando os municípios à condição de ente federado, passando a integrar a República Federativa do Brasil, com autonomia política, administrativa e competências definidas (BRASIL, 1988, Art. 1º). Consolidou-se assim, as diretrizes da descentralização iniciada na década de 1980, principalmente por meio do aumento de transferências de recursos federais (Franzese; Abrucio, 2009). As mudanças constitucionais fizeram com que aumentasse consideravelmente o número de municípios no Brasil em busca de mais recursos.

O crescimento do número de municípios pode ser identificado na Tabela 1:

Tabela 1. Total de municípios por ano de instalação, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Total (1)	Ano de instalação						
		Anterior a 1941	1941 a 1963	1964 a 1988	1989 a 1992	1993 a 1996	1997 a 2000	2001
Total	5560	1438	2178	584	303	472	532	53
Classes de tamanho da população								
Até 5.000 hab.	1371	33	499	138	108	260	286	47
De 5.001 a 20 000 hab.	2688	510	1258	338	162	186	229	5
De 20.001 a 100.000 hab.	1275	744	363	98	31	23	16	-
100.001 a 500.000 hab.	194	124	53	10	2	3	1	1
Mais de 500 000 hab.	32	27	5	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores sociais, Pesquisas de informação Básicas Municipais 2001. (1) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência (BRASIL, 2001).

Os dados apresentados permitem verificar que o maior crescimento do número de novos municípios se deu nas populações com menor número de habitantes e conseqüentemente com menor capacidade financeira. Se por um lado, ocorreu o aumento de repasse dos recursos federais para um número maior de municípios pós-constituição e também a possibilidade de sua própria arrecadação; por outro lado, o crescente aumento desse número, levou a uma diminuição no valor dos recursos a serem repassados causando uma perda no valor para cada um deles (Franzese; Abrucio, 2009). Este fato levou os governos subnacionais à transferirem a responsabilidade na implementação das políticas sociais, deixando para o município a parcela maior.

Atualmente, composto por 5.570 municípios (BRASIL, 2010), o Brasil ainda enfrenta as disparidades regionais que acabam por afetar a administração dos governos subnacionais, especialmente no caso dos municípios, pois muitos destes se mantêm com recursos do governos federal e estadual.

Após a Constituição Federal de 1988, o Brasil recupera suas bases federativas, principalmente quanto à forma como os entes exercem suas funções de gestão pública (Arretche, 1999), consagrando o processo de descentralização e mudando a forma de relações entre os governos, posto que a autonomia deveria ser respeitada conforme os poderes constituintes. Ocorreu a partir desse momento, uma maior abertura para participação dos entes subnacionais na gestão das políticas públicas, uma vez que estes começaram a ter autonomia para elaborar suas políticas, como para aderir às políticas elaboradas pelos outros níveis de governo.

Essa nova dinâmica da gestão das políticas públicas ganharam um novo modelo federativo, que segundo Abrucio (2010, p.40) se caracterizava por três temas:

*[...] a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização
[...] a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional*

de Educação; e [...] a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica.

Com o novo modelo federativo, alguns fatores interferiram nas políticas públicas: o primeiro trata da autonomia dos entes federados no plano político-administrativo e econômico; e o segundo fator, diz respeito às relações intergovernamentais fazendo com que as “políticas de indução” se tornem um fator importante para níveis mais abrangentes do Governo como forma de conseguir implementar suas políticas sociais.

Segundo Cury (2002), muitas das políticas para a educação básica dependem do reordenamento do pacto federativo, apesar da vinculação orçamentária constitucional da educação. No aspecto que envolve a autonomia dos entes no plano político-administrativo, a política de centralização das decisões e descentralização da ação, juntamente com a capacidade diferenciada de recursos, de planejamento e execução das ações dos entes federados têm trazido tensões no âmbito do pacto federativo (Ibid., 2002).

O problema do atual arranjo federativo, é que a “concentração de recursos na União, os critérios de repasse desses recursos” levou à perda de autonomia pelos municípios gerando mais dependência em relação ao Estado (Araujo, 2013, p. 229). Corroborando essa ideia, Abrucio e Couto (1996) esclarecem que a distribuição de recursos de forma desigual em todo o país aguçou a desigualdade social entre os entes subnacionais.

Esclarecem Abrucio e Couto (1996) que o processo de descentralização, no que diz respeito à questão fiscal, pode continuar reproduzindo as desigualdades sociais, posto que os recursos decorrentes da estrutura tributária não são iguais entre os municípios e estes não partem do mesmo nível de desenvolvimento socioeconômico para implementar as políticas educacionais:

Embora boa parte dos municípios tenha aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de forma homogênea em toda a federação e mesmo em municípios de um mesmo estado. Tal fato indica que a mera municipalização dos problemas pode reproduzir a desigualdade social já existente, ao invés de criar mecanismos para solucioná-la (Ibid., p. 43)

Abrucio (2010, p. 61) enfatiza que a organização do sistema educacional, em regime de colaboração entre os entes, ainda não obteve sucesso por completo, principalmente pela “[...] falta de incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração”. Explica o autor que para “construir um modelo de descentralização com política nacional” exige-se uma coordenação federativa que significa “[...] sair da dicotomia de centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que à práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação” (Ibid., p. 49)

Cury (2002), ao confirmar essa mesma ideia, ressalta que na ausência de um regime de colaboração, as diferenças entre os entes permanecerá caso mantenham uma política orientada principalmente pela divisão e distribuição de impostos de acordo com as competências dos entes. Dessa forma, se torna importante estabelecer mecanismos de cooperação entre as unidades do Governo federado, uma vez que não são raros os conflitos referentes às questões tributárias e desigualdades financeiras dos entes. A repartição de renda acaba sendo uma necessidade em todo e qualquer ente da federação, e talvez a maior dificuldade para estipular uma relação de cooperação (Abrucio; Couto, 1996).

Como visto anteriormente, o Brasil, no decorrer da sua história, teve diferentes arranjos federativos na organização do ensino para diminuir as desigualdades regionais e

ofertar a educação de forma mais equânime. O grande desafio é a concretização de um regime de cooperação, no qual a busca pela independência e a interdependência não se tornem situações conflitantes (Camini, 2009).

Apesar da exigência constitucional na elaboração de um regime de colaboração, é igualmente necessário coordenar a distribuição de competências “[...] de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem estar dos cidadãos brasileiros” (Cury, 2002, p. 173). De acordo com o autor, “[...] tal concepção oposta à nossa tradição centralizadora e ao caráter vertical das decisões dos poderes executivos não é de fácil implementação” (Ibid., p.173), tendo em vista as desigualdades regionais historicamente registradas no Brasil e a ausência de uma lei complementar que defina o que é um regime de colaboração.

A definição não vem clara na Constituição de 1988: o Artigo 23 traz a expressão “normas de cooperação” e o Artigo 211, “regime de colaboração”. Segundo Araujo (2010a, p. 237), a falta de esclarecimento sobre as “normas de cooperação” e “regime de colaboração” tem acentuado alguns problemas relacionados à educação, como por exemplo, a “capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual”. Na educação, tem-se adotado o termo “normas de colaboração”, ou seja, um conjunto dos dois termos anteriores para definir ações importantes na regulamentação do regime de colaboração. Dessa forma, torna-se necessário o esclarecimento da definição de ambos:

É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração federativa, pois enquanto a primeira se constitui em procedimentos que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas. Quando falamos na necessidade

de estabelecimento de normas de cooperação (art. 23, parágrafo único) ou de regulamentação do regime de colaboração, estamos nos referindo à necessidade de regulamentação de um instituto jurídico, que regulamente a gestão associada das competências materiais comuns, previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. [...] Todavia, o que temos observado nas políticas educacionais brasileiras é a definição de “normas de colaboração”, a partir do Governo Central, erroneamente confundidas como “passos importantes” ou “avanços” para regulamentação do regime de colaboração (Cury, 2002, p. 238)

A falta de clareza do que vem a ser um regime de colaboração levou a duas relações conflitantes: uma horizontal, na qual os conflitos se dão principalmente pela “falta de articulação e coordenação do governo federal”. Estes conflitos podem ser observados pela desresponsabilização dos entes para “[...] garantia de medidas de acesso, permanência e qualidade nas etapas e modalidades da educação básica” (Araujo, 2010, p.758); e outra vertical, na qual o Governo opta pela descentralização com pouca intervenção, exercendo um papel de fiscalizador dos processos, que leva a uma forte relação de competitividade entre os entes na disputa por recursos.

Para tal discussão, Franzese e Abrucio (2009) esclarecem que o modelo de federalismo no Brasil, “[...] se aproxima do modelo cooperativo, principalmente em razão do artigo 23 da Constituição Federal de 1988” (p. 6), quando prevê uma divisão constitucional de competências comuns entre os entes com possibilidade de uma atuação simultânea dos diferentes níveis de governo em áreas comuns a todos eles.

Abrucio (2010, p.56) defende que o federalismo cooperativo não logrou êxito, pois se prestou mais a “[...] reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que para aumentar a colaboração intergovernamental

com vistas à melhoria e expansão da educação no Brasil”.

Conforme Cury (2002, p. 198) o regime de colaboração na sua execução pode se tornar competitivo revelando-se como “[...] um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais”. Assim explica o autor que:

Esta política de desconcentração de execuções, aliada a um centralismo decisório, associada à capacidade economicamente diferenciada dos governos subnacionais e à política advinda da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem trazido tensões problemáticas no âmbito do pacto federativo. Muitas das políticas públicas de educação básica dependem do reordenamento do pacto federativo, apesar da vinculação orçamentária e constitucional da educação e sua gratuidade. Aqui, o palco de pressão é o Congresso Nacional, sabendo-se que esta definição do regime de cooperação conduz a questões candentes como papel da União, reforma tributária, política de criação de municípios e até mesmo revisão de atribuições e competências. A educação básica – como competência dos poderes públicos, em face da capacidade financeira e da capacidade de atendimento da demanda e da realização da educação como direito social, implica a responsabilização conjunta da União, dos estados e dos municípios (Ibid., p. 198)

Somente por meio da “não-centralização de poder” é possível alcançar caminhos para solução dos problemas do país, tendo em vista a grande extensão territorial e a diversidade regional encontrada no Brasil (Cury, 2002). No entanto, torna-se importante a “[...] divisão funcional entre as esferas do governo que determine a quem cabe a formulação e a quem cabe a execução das políticas sociais” (Franzese; Abrucio, 2009, p. 7).

Com a indefinição das responsabilidades pelas competências comuns dos entes, as normas constitucionais possibilitaram aos estados sentirem-se “desobrigados” em fazer qualquer investimento na área educacional, transformando a descentralização em um “repasso de funções” (Franzese; Abrucio, 2009).

Quanto aos impasses entre os entes no desenvolvimento das políticas públicas, Franzese e Abrucio (2009, p. 8) colocam que existem dois impactos que são próprios do federalismo: a autonomia e interdependência. A interdependência se manifesta no federalismo cooperativo produzindo “[...] dilemas de decisão conjunta em razão do processo de responsabilidade compartilhada nas políticas sociais”.

A autonomia refere-se ao modelo federalista competitivo que “[...] cria novos atores institucionais (com base territorial) e que, como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e ainda influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central e das demais unidades federativas” (Franzese; Abrucio, 2009, p. 7). De acordo com Arretche (2002), os entes resguardados pela Constituição em suas autonomias, são considerados atores políticos com capacidade para implementar as suas políticas públicas.

Nessa perspectiva, Cury (2002, p.172) destaca que:

A Constituição fez escolha por um regime normativo, político, plural e descentralizado que cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

Corroborando o pensamento de que a política exige entendimento e decisão de vários atores, e que esta sofre alterações de acordo com as

intenções e ações dessas arenas, esclarece Palumbo (1994,p.35) que:

[...] uma política é como um alvo em movimento; não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido. Ela tem que ser inferida a partir da série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências e funcionários governamentais envolvidos na execução da política ao longo do tempo. Política é um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes.

A Constituição Federal brasileira, na sua história, busca consolidar um processo democrático na gestão da educação e ao mesmo tempo descentralizador nas suas ações, quando possibilita aos entes agirem com autonomia para tomar decisões relacionadas às suas próprias realidades, demandas e necessidades. No entanto, os estudos sobre a descentralização pela via da municipalização identificam que ainda existem grandes dificuldades no federalismo quanto à implementação das políticas educacionais com o objetivo de equalização das oportunidades educacionais (Araujo, 2013, p. 232)

Como modelo de gestão educacional desenhada após a Constituição Federal de 1988, por meio da transferência da responsabilidade e pela oferta e manutenção da educação básica pelos estados e principalmente pelos municípios, surgiu a necessidade de apoio financeiro do MEC aos municípios que recebiam menos recursos (Adrião; Garcia, 2008). Assim, fica estabelecido na Constituição Federal que os entes organizem seus sistemas de ensino em um regime de colaboração, e que a União exerça função redistributiva e supletiva para garantir igualdades de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 2009, Art. 211). Para tanto, determina que o sistema nacional de educação seja articulado pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que definirá diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação por meio de ações integradas dos entes federados (BRASIL, 2009, Art. 214).

Apesar da garantia legal, o Plano Nacional de Educação (PNE) - 2001/2010, não foi priorizado nos processos de gestão e decisão do Executivo federal e não se consolidou como planos decenais nos âmbitos municipal e estadual (Dourado, 2010). Além disso, houve dificuldade em apresentar um alinhamento dos seus planejamentos e de coordenação entre o PNE e os planos estaduais e municipais de educação (SENA, 2013).

Diante do contexto dos baixos resultados da educação e pela falta de êxito do governo quanto ao cumprimento das metas do PNE, em 2007 o Ministério da Educação criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que propõe fortalecer o regime de colaboração, mediante uma gestão compartilhada entre os entes, e integrar os programas educacionais garantindo um vínculo entre os diferentes níveis de ensino (Fonseca; Albuquerque, 2012).

O PDE ao citar o regime de colaboração como um dos seus pilares, busca a construção da relação entre os três níveis de Governo na organização dos seus sistemas de ensino, evitando “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência” (BRASIL, 2007b, p. 32). Pretendia-se que o planejamento fosse pensado a longo prazo para melhoria do Ideb e os municípios tivessem apoio para implementação dos programas educacionais e continuidade dos mesmos, independente de mudanças administrativas ou políticas em âmbito local (Ibid., 2007b)

Junto às ações do PDE, o MEC aprova pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, a implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” com 28 diretrizes que orientam os gestores estaduais e municipais quanto ao planejamento da educação e a organização de seus sistemas de ensino; bem como, reforça a importância do regime de colaboração entre os entes para melhoria da qualidade educacional. (BRASIL, 2007, Art. 1º). O PDE, tem na sua razão de ser a “necessidade de enfrentar estruturalmente as desigualdades por

oportunidades educacionais”, oferecendo aos municípios apoio técnico e financeiro (BRASIL, 2007b, p. 6)

Para receber o apoio da União, os gestores municipais devem aderir de forma voluntária ao Plano de Metas, que será concretizado pela elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse plano se caracteriza pelo “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007, Art.9º).

De acordo com o Decreto n. 6.094/07, o MEC oferece apoio técnico e financeiro a todos os municípios que se comprometam com os princípios e diretrizes do Plano de Metas por meio da assinatura pelo prefeito do “Termo de Compromisso”. Inicia-se assim uma articulação do Governo federal e municipal por meio do planejamento das ações educacionais, conforme as demandas de cada município e de metas pré-estabelecidas no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Dessa forma, o Ideb passa a ser o indicador que irá verificar o cumprimento das metas do Termo de Compromisso (BRASIL, 2007, art. 5º).

No documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, o MEC faz referência ao PAR como um instrumento de planejamento que deve seguir os parâmetros da democracia pois tem “caráter plurianual, construído com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborado a partir do instrumento de Avaliação de Campo” (BRASIL, 2007b, p. 31)

Nesse sentido, Ferreira e Fonseca (2013, p. 281), entendem que o PAR “[...] é uma ferramenta de planejamento, de operacionalização e de avaliação das políticas públicas educacionais, criada dentro dos moldes de um estado federativo” que se “[...] apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade em sua elaboração” (Ibid., p. 287). Sabe-se que o PAR, como instrumento de planejamento, pode levar a

uma reflexão das dificuldades encontradas pelos municípios nas suas especificidades regionais, contribuindo para a mudança no planejamento educacional em âmbito local (Fonseca; Albuquerque, 2012).

Um dos pontos principais do PAR enquanto instrumento de gestão, está na possibilidade do município fazer seu planejamento conforme suas demandas educacionais. A descentralização do planejamento, com abertura para participação dos governos locais nas decisões, significaria melhores condições de governabilidade com maiores flexibilidades para adaptações e atendimento das necessidades locais (Gentilini, 1999)

Tanto a instituição do Ideb com metas a serem atingidas pelos municípios para melhoria da qualidade da educação, como o monitoramento dos recursos para as políticas educacionais, exigiram um maior controle da União no aspecto financeiro e maior apoio técnico para implantação dos programas que visavam a melhoria da qualidade educacional.

A assistência financeira é entendida como o maior incentivo para os municípios aderirem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Ferreira; Fonseca, 2013; Amorim, 2011). Conforme o artigo 8º, § 2º, do Decreto n. 6.094/07, o Ideb e a capacidade financeira dos entes, ficam instituídos como indicadores que priorizam o recebimento do apoio aos municípios. Assim, ficou determinado na Resolução do CD/FNDE n.º 29/2007, que os municípios prioritários para receber o apoio financeiro seriam os que possuíam o Ideb abaixo da média nacional de aproximadamente 3,8 à época (Camini, 2009, p. 123)

O apoio financeiro para educação Básica aos projetos educacionais em atendimento às diretrizes do PNE e do PDE, ficou determinado que “*será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR*” (BRASIL, 2012b, Art. 1º)

Para garantir que os projetos e programas fossem implementados com uma visão sistêmica da educação, o governo federal dispôs o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE), que é uma autarquia federal criada pela Lei n. 5.537/1968 e responsável pela execução de políticas educacionais do MEC com repasses de recursos do Governo federal aos estados e municípios.

A realização do planejamento educacional pelos municípios por meio do PAR, juntamente com a representação no Comitê Estratégico nas ações do PAR e com a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para negociações federativas, podem representar o início de uma participação mais ativa da gestão local na discussão das suas demandas e prioridades educacionais.

A partir do diagnóstico da realidade educacional local, devem ser propostas ações que resultarão no PAR. Este deve ser elaborado a partir de uma ampla discussão da equipe técnica do município. A avaliação feita pela equipe local a partir das discussões realizadas, dados e informações levantadas e selecionadas, serão pontuadas com notas no valor de 1 a 4 e de acordo com os indicadores propostos.

Conforme estabelece o Decreto n. 6.094/07, o apoio será orientado em quatro dimensões, quais sejam: Gestão Educacional, Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, Práticas pedagógicas e avaliação, e Infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007)

A metodologia apresentada pelo Ministério da Educação (MEC) da descentralização do planejamento por meio do PAR, leva a questionar sobre a autonomia do município na elaboração do planejamento e implementação das ações, uma vez que as ações já estão determinadas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) e já pré-definidas pelo MEC, cabendo à equipe local escolher, dentre essas ações já propostas, as que mais se aproximam para se atingir a qualidade da educação almejada no Ideb.

Nesse caso, não é facultado ao município, a escolha de outras ações fora do Simec de acordo com o seu contexto educacional; situação

essa, que pode favorecer ao centralismo do planejamento das políticas educacionais por parte do Governo federal.

Muitas foram as dificuldades encontradas nesse processo; pois, os entes federativos tinham um compromisso com a melhoria da qualidade da educação no alcance das metas do Ideb, exigindo dos gestores educacionais o conhecimento sobre planejamento e sobre a sua realidade educacional. Assim, cabe verificar se o município possui condições técnicas e financeiras para implementar os projetos e programas planejados no PAR.

Diante do exposto, este estudo analisou o processo de planejamento e implementação do PAR (2007-2010) em quatro municípios do estado de Mato Grosso do Sul- Brasil, verificando a autonomia do município para pensar e implementar suas próprias políticas educacionais para melhoria do planejamento local.

METODOLOGIA

Este estudo tem um cunho quanti-qualitativo que utilizou a análise documental e de conteúdo como ferramentas. A análise dos dados quantitativos; bem como, a análise de conteúdo e documental, possibilitaram analisar a descentralização do planejamento e a implementação das políticas educacionais em âmbito municipal.

O recorte temporal da pesquisa quanto ao recebimento de recursos financeiros do FNDE, compreende o primeiro ano da implementação do PAR em 2007; bem como, considerou-se o final de 2011 para o recebimento de recursos, pois os municípios pesquisados fizeram a previsão orçamentária na Síntese do PAR 2007-2010³ até o final do respectivo ano. Para verificar quais os programas foram planejados no PAR, foi analisado a Síntese do PAR de 2007-2010⁴

realizada pelos gestores educacionais dos municípios em 2007.

Os critérios estabelecidos para escolha dos municípios desta pesquisa foram definidos conforme o número de habitantes e pelo Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que estava igual ou abaixo da média nacional no período do PAR 2007-2010⁵, sendo dois municípios acima de 100 mil habitantes considerados de médio porte - Corumbá e Dourados - e dois municípios abaixo de 100 mil habitantes considerados de pequeno porte - Coxim e Ponta Porã.⁶

Quando se compara os recursos enviados pelo FNDE ao município de Corumbá no período de 2008 até 2011 para implementação dos programas educacionais, as dimensões do PAR que receberam recursos do FNDE e os programas educacionais que foram considerados na Síntese do PAR em 2007 elaborada pelos gestores educacionais, verifica-se que nenhum programa educacional que foi planejado nas Dimensões da Gestão Educacional da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos receberam recursos do FNDE. Portanto, pode-se inferir que nesse caso, não ocorreu um alinhamento entre o planejamento municipal e as políticas planejadas pelo Governo federal.

Da mesma forma, quando se compara os recursos enviados pelo FNDE ao município de Corumbá no período de 2008 até 2011 para implementação dos programas educacionais, as dimensões do PAR que receberam recursos do FNDE e os programas educacionais que foram considerados na Síntese do PAR em 2007 elaborada pelos gestores educacionais em Coxim, este município foi o que recebeu menos recursos do FNDE para os programas educacionais no período pesquisado, mas foi o que obteve o maior percentual desses recursos para implementação dos programas do PAR, com 67% dos recursos. No entanto, quando se

³ A Síntese do PAR 2007-2010 elaborada pelos municípios pesquisados foi disponibilizada no site do MEC em 2007.

⁴ Dados disponibilizados no site do MEC em 2007.

⁵ Todos os dados dos municípios são referentes ao período do objeto da pesquisa: PAR de 2007-2010.

⁶ O IBGE classifica os municípios da seguinte forma: pequeno porte municípios abaixo de 100.000 habitantes, médio porte os municípios entre 100.000 e 500.000 habitantes, e grande porte municípios acima de 500.000 mil habitantes. Informação disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br>. Acesso em: jan. de 2015.

analisa a Síntese do PAR 2007-2010, verifica-se que os programas educacionais planejados nas Dimensões da Gestão Educacional da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos, não receberam recursos do FNDE. Esse dado retrata que não ocorreu um alinhamento das políticas do Governo federal com o planejamento municipal.

Pode-se verificar que Dourados, dentre os municípios pesquisados, foi o que recebeu o maior valor de recursos do FNDE. No entanto, foi o que recebeu menos recursos para os programas vinculados ao PAR com apenas 5%. Quando se compara os programas que receberam recursos do FNDE com os programas planejados na Síntese do PAR 2007-2010 realizada pelos gestores, observa-se que os programas educacionais planejados nas Dimensões da Gestão Educacional da Infraestrutura e Recursos Pedagógicos, não receberam recursos do FNDE. Esse fato demonstra que também não ocorreu um alinhamento entre o planejamento municipal e o planejamento do Governo federal.

Especificamente no município de Ponta Porã, a dimensão Gestão Educacional priorizada por este município, não foi a que obteve maior quantidade de recursos do governo federal. Também foi o único município que não teve um alinhamento do diagnóstico do PAR de 2007 com os recursos enviados pelo FNDE para os programas educacionais; pois também como os demais municípios, a maior parte dos recursos foi para a Dimensão de Infraestrutura e sua prioridade no planejamento foi para a Dimensão de Gestão Educacional. Assim como os demais municípios, ficou caracterizado uma falta de alinhamento entre o PAR realizado nos municípios e as políticas do Governos federal.

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

O estudo bibliográfico permitiu-nos atentar para o fato de que a efetivação do direito à educação com qualidade, não se restringe somente ao acesso; é necessário que o Estado como articulador das ações educacionais, fortaleça o pacto federativo com o sentido de

cooperação entre os entes federados. Da mesma forma, a autonomia e divisão de competências estabelecidas constitucionalmente aos entes, por si só, não garantirão o atendimento às demandas específicas de cada município. O fortalecimento das instâncias locais, virá com a determinação das normas que definam a responsabilidade de cada governo na colaboração mútua (Araujo, 2010a).

Os resultados da pesquisa nos municípios indicam que a proposta do regime de colaboração, não está se efetivando por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), uma vez que, considerando a população, o Ideb e o IDH-M dos municípios da amostra, verificou-se que Dourados, com a maior população, maior IDH-M e maior Ideb em 2007, foi também o município que mais recebeu recursos do FNDE para programas educacionais no período pesquisado.

Nesse sentido, a iniciativa do governo federal de priorizar o apoio aos municípios com menores receitas e com o Ideb abaixo da média nacional que corresponde aproximadamente à 4,0 (Camini, 2009), não se confirmou nos municípios pesquisados. Esta iniciativa do governo federal é justificada pelo fato dos municípios com menos recursos financeiros, não possuem condições de investir em ações que exijam mais investimentos para melhoria da educação. No entendimento de Araujo (2010) o envio de recursos financeiros pela União para implementar as ações do PAR, pode levar ao entendimento equivocado de que este instrumento de planejamento se caracterize como um regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988.

Os dados desse estudo revelam que não ocorreu um alinhamento entre as ações planejadas na Síntese do PAR-2007 pelos municípios e os recursos enviados pelo FNDE para a implementação dos programas educacionais. O programa mais beneficiado com envio de recursos financeiros foi o Proinfância; no entanto, este programa não consta no planejamento dos municípios. Esse fato se justifica pela busca da União na efetivação da EC n. 59 de 2009 que exigiu a construção

de mais instituições de ensino para Educação Infantil em atendimento ao ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos. Assim, pode-se inferir que na intercessão das políticas educacionais de âmbitos federal e nos municípios de Corumbá, Coxim, Dourados e Ponta Porã, o princípio da focalização foi manifestado na política de ampliação do ensino obrigatório pela priorização do governo federal em empreender uma quantidade maior de recursos financeiros no programa Proinfância.

Foi constatado nessa pesquisa que a descentralização via municipalização não tem obtido o êxito esperado quanto a autonomia dada aos municípios na gestão educacional local, devido a forte centralização exercida pela União na implementação das políticas educacionais por meio do controle financeiro quando envia recursos direcionados para os programas federais.

Se por um lado, a gestão das políticas educacionais foi fortalecida na Constituição Federal de 1988 quando outorgou aos entes subnacionais a autonomia para elaborar e implementarem suas próprias políticas; por outro lado, a autonomia sem condições administrativas e financeiras, e a descentralização sem a regulamentação do regime de colaboração que incentive a colaboração intergovernamental, os municípios ainda encontrarão muitos óbices para efetivação da equidade educacional. Pois, apesar dos municípios elaborarem seus planejamentos por meio PAR, os recursos enviados pelo MEC para os programas educacionais é uma das formas pelas quais os municípios são conduzidos a aceitarem as políticas induzidas pelo governo federal por não possuírem autossuficiência administrativa e financeira para implementarem suas próprias políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

- Amorim, M. D. A. (2011) Qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2011. Disponível em <http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/dissertacoes/milenediasamorim>. Acesso em 13 jun. 2013.
- Arretche, M. (1999) Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, N.º 40, Vol. 14. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em nov. de 2014.
- Abrucio, F. L.; Couto, G. C. (1996) A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva* N.º 10, Vol. 3. Disponível em http://www.cedec.org.br/files_pdf/Aredefinicaodopa peldoEstadonoambitolocal.pdf. Acesso em 15 jun. 2014.
- Abrucio, F. L. (2010) 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.
- Adrião, T.; Garcia, T. (2008) Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa* N.º 135, Vol. 38, 779 - 796, set./dez. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742008000300012&script=sci_abstract&tlng=. Acesso em 12 maio de 2014.
- Araujo, G. C. (2013) *Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil*. Curitiba: Appris.
- Araujo, G. C. (2010a) Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Rev. Retratos da Escola*, Brasília, N.º 7, Vol. 4, 231 - 243, jul./dez. Disponível em <http://esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/83/270>. Acesso em dez. de 2014.
- Araujo, G. C. (jul./set. 2010) Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educ. Soc., Campinas* N.º 112, Vol. 31, 749-768, Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em maio de 2014.
- Arretche, M. (2002) Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc, Campinas*, v. 23, n. 80, p.25-48. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em nov. de 2014.
- BRASIL. (2010) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Estatística da população de acordo com o censo em 2010. Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em maio de 2014.
- BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil: versão atualizada até a emenda N.º 59 de 2009. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em ago. de 2013.
- BRASIL. Decreto N.º 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em ago. de 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional N.º 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: ago. de 2013.

BRASIL. Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR. Brasília, DF, 2012b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em abr. de 2014.

BRASIL. Resolução CD/ FNDE N.º 46, de 31 de outubro 2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em <http://www.fnnde.gov.br>. Acesso em maio de 2014.

BRASIL. O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailheObraForm.do?select_action=&co_obra=84751. Acesso em ago. de 2013.

Brooke, N. (2006) O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil, in *Cadernos de Pesquisa*, N.º 128, Vol. 36, 377 - 401, maio/ago. 2006.

Camini, L. (2009) A Gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Comar, S. R. (1999) As políticas do Banco Mundial para a diversidade cultural após 1990: valorização das diferenças ou ênfase na equidade como imperativo político? *Revista UCDB, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*, N.º 34, 247 - 258. Campo Grande: UCDB, 2012.

Cury, C. R. J. (2002) Educação Básica no Brasil, in *Revista Educação e Sociedade, Campinas*, N.º 80, Vol. 23, 168 - 200. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em jun. de 2014.

Dourado, L. F. (2010) Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educ. Soc., Campinas*, N.º 112, Vol. 31, 677- 705, jul./set. 2010.

Peroni, V. (2006) Gestão da educação escolar. Brasília: MEC/SED/ UnB, 2006. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/06_gest_edu_esc.pdf. Acesso em set. de 2013.

Ferreira, E. B.; Fonseca, M. (2013) O Plano de Ações Articuladas (PAR): dados da pesquisa em rede. In: Ferreira. E. B.; Fonseca. M.(Orgs.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro.

Fonseca, A. A.; Marinelli, C. R. G. (2007) O Estado neoliberal e as políticas de avaliação: relações entre a escola e o mercado, in *Revista Educação e Fronteiras: Revista da Faculdade de Educação da UFGD*. Dourados.

Fonseca, M; Albuquerque, S. V. (2012) O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. *Revista UCDB, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*, N.º 34, 61 - 74. Campo Grande: UCDB.

Franzese, C; Abrucio, F. L. (2009) Políticas Públicas. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: Anais... 33º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=412. Acesso em jun. de 2014.

Freitas, D. N. T. (2012) A colaboração federativa e a avaliação da educação básica, in *Revista Retratos da Escola, Brasília*, N.º 10, Vol. 6, 173-184. Disponível em <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/177/334>. Acesso em nov. de 2014.

Gentilini, J. A. (1999) Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas.

Palumbo. D. J. (1989) A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América, in *Política de capacitação dos profissionais da educação. Belo Horizonte: FAE/IRHJP*, 35-61. (Original: Palumbo, Dennis J. Public Policy in América. Governmente in Action.2. ed. Tradução: Adriana Farah Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, 8 - 29).

Peroni, V. (2003) *Política educacional e o papel do Estado: no Brasil do anos 1990*. São Paulo: Xamã.

Peroni, V. (2004) Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a Constituinte Escolar no Mato Grosso do Sul, in *Revista UCDB, Séries-estudos. Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*, N.º 18, p. 49-62, jul./dez. Campo Grande: UCDB.

SÁ, G. T. R. (2011) *A gestão educacional na contemporaneidade e a construção de uma escolar emancipatória à luz da teoria de Antônio Gramsci*. Campinas: Mercado de Letras.

Scaff, E. A. da S. (2006) *Planejamento da educação de cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Sena, P. (2013) Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais, in Ferreira. E. B.; Fonseca. M.(Orgs.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro.

Fecha de recepción: 10 de junio 2015

Fecha de aceptación: 16 de julio 2015