

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
FACULDADE LATINO AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

VANDA DO PILAR SANTOS BANDEIRA SANTANA

**O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE UNIÃO E MUNICÍPIO:
DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS (PAR)**

SÃO PAULO

2016

VANDA DO PILAR SANTOS BANDEIRA SANTANA

**O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE UNIÃO E MUNICÍPIO:
DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO PLANO DE AÇÕES
ARTICULADAS (PAR)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Programa Mestrado Profissional em Estado, Governo e Políticas Públicas, da Fundação Perseu Abramo / Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais.
Orientação: Prof.^a Dra. Ana Luíza de Matos de Oliveira

SÃO PAULO

2016



FLACSO
BRASIL

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FLACSO BRASIL

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Departamento: Fundação Perseu Abramo

Mestrado: Estado, Governo e Políticas Públicas

Edital: Processo Seletivo 2015

Nome: Vanda do Pilar Santos Bandeira Santana

Título da dissertação: "O Regime de Colaboração entre União e Município: desafios e possibilidades para uma política nacional de educação"

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Ana Luiza Matos de Oliveira

Examinador 1: Dra. Joyce Wassem

Examinador 2: Me. Guilherme Trópia

Conceito: APROVAÇÃO COM PEQUENAS ALTERAÇÕES

Recomendação para publicação (sim/não): SIM

Lugar e data: SÃO PAULO, 16/08/16

Assinam a ata


Ma. Ana Luiza Matos de
Oliveira

Orientador


Dra. Joyce Wassem

Examinador 1


Me. Guilherme Trópia

Examinador 2


(Assinatura do(a) estudante)

(Lugar e data) SÃO PAULO, 16/08/16

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Brasília - DF: SAIS Área 2-A, s/n - Setores Complementares, sala 126 | CEP: 70610-900 | Telefones: (+55 61) 2020-3390 / 2020-3330 / 2020-3316

Rio de Janeiro - RJ: Rua São Francisco Xavier, 524 | Bloco F, 12º andar, Sala 12.111 | Maracanã | CEP: 20550-013 | Telefones: (+55 21) 2234-1896 / 2334-0890

São Paulo - SP: Av. Ipiranga, 1071 | Sala 608 | República | CEP: 01039-903 | Telefone: (+55 11) 3229-2995

www.flacso.org.br | flacsobr@flacso.org.br

Dedico

À minha querida família pelo apoio incondicional.

A todas e todos que lutam em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade social.

“Não estamos perdidos. Ao contrário, venceremos se não tivermos desaprendido a aprender.”

Rosa Luxemburgo

RESUMO

O objeto desta pesquisa é o Regime de Colaboração entre Entes Federados para implantação de Políticas Públicas Educacionais que organizem a educação nacional como direito universal, portanto, com igualdade de acesso a todas as pessoas. A Constituição Federal de 1988 prevê o regime de colaboração, que deveria ser regulamentado por meio de lei complementar. Embora sem a devida regulamentação, o governo federal desenvolveu nos últimos doze anos diferentes instrumentos de gestão educacional para estabelecer esse regime de colaboração. Neste estudo, o objetivo que conciliou metodologicamente a pesquisa documental e bibliográfica, a partir de um objeto empírico, o Plano de Ações Articuladas (PAR), é analisar as possibilidades e limites do regime de colaboração na gestão da educação nacional. Considera-se, neste contexto, o Estado enquanto indutor do desenvolvimento da sociedade, em um modelo de Estado federativo com relativa autonomia para os entes federados, mas com responsabilidades e atribuições para o desenvolvimento da educação nacional, no conjunto das contradições da sociedade capitalista. O estudo aponta que o PAR contribui para estabelecer o regime de colaboração ao ser um instrumento de gestão que tem por princípio o planejamento participativo, em que os entes federados realizam o diagnóstico da realidade da situação educacional e, assim, desenvolvem ações articuladas. Contudo, conclui-se que o efetivo regime de colaboração entre os entes federados, somente será consolidado quando for instituído um Sistema Nacional de Educação articulado por um Plano Nacional de Educação superando, assim, os processos fragmentados, concorrentes e descentralizados, avançando para a conquista da qualidade social da educação enquanto direito universal que legitima o Estado Democrático e de Direito.

Palavras-chave: Regime de Colaboração, Educação Nacional, Autonomia Municipal, Estado, PAR

ABSTRACT

The object of this research is the Collaboration System between the federal entities to establish public Educational Policies that organize the national education as a universal right, thus with equality of access for all the people. The National Constitution of 1988 provides the Collaboration System, which should be regulated by a supplementary law. Even though, without the due regulation of that regime, in the last twelve years, the Federal Government has developed different instruments of educational management to establish it. In this study, the aim that reconciled the field research and documentary research from an empirical study, the Plan of Articulated Actions (PAR), is to analyse the possibilities and the limits of the Collaboration System in the national education management. In this context, the State is considered as an inducer of society development through social public Policy, in a model of federative State where the federal entities have not only relative autonomy but also responsibilities and assignments for developing the national education in the set of capitalist society contradictions. The study indicates PAR contributes to establish the Collaboration System, once it is a tool management whose principle is the participatory planning, where the federal entities accomplish the diagnosis of the educational situation and, thence, develop articulated actions. However, it is concluded that the effective Collaboration System between the federal entities and the Union will only be consolidated when a National System of Education articulated with a National Education Plan will be instituted, overcoming, in this way, the fragmented, competitive and decentralized practices, going forward to conquer the social equality of education while a universal social right, that legitimates the State of Democracy and right.

Key-words: Collaboration System. National Education. Municipal Autonomy. State, PAR.

RESUMEN

El tema de esta investigación es el Régimen de Colaboración entre entes federados para la implantación de Políticas Públicas Educativas que organicen la educación nacional como derecho universal, de esta manera, con igualdad de acceso para todas las personas. La Constitución Federal de 1988 prevé el régimen de colaboración que por medio de ley complementaria debería ser reglamentado. Ahora, sin la debida reglamentación, el gobierno federal ha desarrollado en los últimos doce años diferentes instrumentos de gestión educacional para establecer ese régimen de colaboración. En este estudio el objetivo que articuló metodológicamente la investigación documental y bibliográfica, a partir de un objeto empírico (Plan de Acciones Articuladas - PAR-), es el de analizar las posibilidades y límites del régimen de colaboración en la gestión de la educación nacional. Se considera en este contexto al Estado en tanto inductor del desarrollo de la sociedad, en un modelo de Estado Federativo con autonomía relativa para los entes federados, no obstante con responsabilidades y atribuciones para el desarrollo de la educación nacional, en el conjunto de las contradicciones de una sociedad capitalista. El estudio apunta a que el PAR contribuye al establecimiento del régimen de colaboración al ser un instrumento de gestión que tiene por principio el planeamiento participativo, en el que los entes federados realizan el diagnóstico de la realidad de la situación educacional y, así, desarrollan acciones articuladas. No obstante, se concluye que un efectivo régimen de colaboración entre los entes federados solamente será consolidado hasta cuando se instituya un Sistema Nacional de Educación articulado por un Plan Nacional de Educación, superando así los proceso fragmentados, concurrentes y descentralizados, avanzando hacia la conquista de la calidad social de la educación en cuanto derecho universal que legitima el Estado Democrático y de Derecho.

Palabras clave: Régimen de Colaboración, Educación Nacional, Autonomía Municipal, Estado, PAR

LISTA DE SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional da Educação Básica
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de 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 de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDBEN	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
NPG	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal

PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PROINFANCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados estatísticos dos municípios de Campo Largo e Morretes.....	41
Tabela 2: As receitas para educação nos municípios de Campo Largo e Morretes.....	41
Tabela 3: Matrículas no Ensino Regular segundo a modalidade de ensino e a dependência administrativa – município de Campo Largo.....	42
Tabela 4: Matrículas no Ensino Regular segundo a modalidade de ensino e a dependência administrativa – município de Morretes.....	43

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
RESUMEN	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
LISTA DE TABELAS	x
INTRODUÇÃO	1
Capítulo I- Contextualização histórica do Regime de Colaboração e sua relação com algumas concepções de Estado	4
1.1 O contexto da Constituição Brasileira de 1988 e a origem do regime de colaboração.....	4
1.2 Concepções do papel do Estado.....	11
1.3 Reforma gerencial do Estado brasileiro.....	15
Capítulo II- A educação e o Estado Mínimo no Brasil	20
2.1 A reforma educacional no Brasil: federalismo e autonomia municipal.....	20
2.2 A educação entre a descentralização e a centralização.....	22
Capítulo III- Sistema Nacional de Educação, Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração	27
Capítulo IV - O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Ações Articuladas (PAR) e o regime de colaboração entre Município e União	
4.1 Metodologia de Pesquisa.....	34
4.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação.....	36
4.3 A experiência de elaboração do PAR nos municípios de Campo Largo e Morretes, no estado do Paraná.	39
4.4 Possibilidades e limites do PAR no regime de colaboração.....	46

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....53

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....56

INTRODUÇÃO

O Regime de Colaboração, objeto desta pesquisa, é um dispositivo previsto na Constituição Federal de 1988, sendo que o artigo 23 estabelece que as normas para o Regime de Colaboração serão determinadas em Lei Complementar e o artigo 211, define que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Brasil, 1988). Também o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, tem no Regime de Colaboração a referência para o alcance das suas metas e estratégias, bem como para articular o Sistema Nacional de Educação. É um dispositivo complexo de ser abordado porque envolve a relação entre entes federados relativamente autônomos, com governos formados por concepções divergentes quanto ao papel do Estado o que gera uma necessidade de debates intensos e construção de consensos, residindo aqui, talvez, a dificuldade de sua regulamentação, conforme previa a CF/88. Mas, na perspectiva de implantar efetivamente um Plano Nacional e um Sistema Nacional de Educação (SNE), que considere o princípio da universalidade dos direitos, não há outro caminho senão o de estabelecer a colaboração entre os entes federados por meio de uma regulamentação, mas dentro de um processo democrático entre os entes federados.

O governo federal tem investido nos últimos doze anos em organizar instrumentos de gestão educacional para implantar o regime de colaboração. Em 2007, implantou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) colocando à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, um conjunto de instrumentos para avaliação e implementação de políticas de melhorias da qualidade da educação pública. Entre esses instrumentos estão o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Tem como pretensão ser um modelo de regime de colaboração que respeita a autonomia dos entes federados, além de ser um instrumento de planejamento e compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica que depende da adesão dos entes federados a partir de um plano de metas e da elaboração do PAR para um prazo de quatro anos.

O primeiro ciclo do PAR abrangeu o período de 2007 a 2010, e o segundo ciclo teve a sua vigência para o período de 2011 a 2014. Na etapa atual, 2015-2019, os estados e os municípios farão o diagnóstico de suas redes para, com base em dados atualizados, elaborarem os seus planos em articulação com o PNE, fortalecendo-se como promotor da colaboração entre os entes federados. Por outro lado, deputados federais também apresentaram alguns projetos de lei, que também serão abordados neste estudo, na tentativa de fazer essa regulamentação, porém foram arquivados por falta de sustentação política ou problemas de mérito. Com a aprovação do PNE, que institui a meta da aprovação do SNE, a conjuntura reforça a necessidade premente de regulamentar o regime de colaboração, sob o risco de inviabilizar a implantação do SNE e de, portanto, cumprir as metas do PNE.

Pretende-se com essa pesquisa, mesmo que o Regime de colaboração ainda não esteja regulamentado ou sendo uma realidade concreta no país, estudar, a partir do PAR, as dificuldades da sua implementação e as virtudes em fazê-lo, o que precisa ser alterado na legislação e o que se pode manter, considerando a relação entre o local e o nacional, a autonomia e a colaboração, a centralização e a descentralização.

O desenvolvimento da pesquisa teve como aporte teórico a concepção de que o Estado é produto da sociedade, portanto, no caso brasileiro, resultado das contradições das classes sociais na sociedade capitalista. Assim, as políticas públicas são frutos dessas disputas, mas também de consensos entre as forças políticas que representam essas classes. Nesse movimento constante de disputa pelo Estado, a pesquisa se deteve aos dois modelos que prevaleceram nas sociedades capitalistas do século XX, a saber, a concepção neoliberal e a social-desenvolvimentista. A princípio teórica da educação para analisar o objeto de estudo, é considerar a educação enquanto direito social universal cujo desenvolvimento é papel do Estado, na perspectiva de uma política nacional de educação sistematizada e articulada por instrumentos de planejamento.

No primeiro capítulo, contextualiza-se, historicamente, o Regime de Colaboração no Brasil, a partir da Constituição de 1988 e seu papel na Gestão de Política Educacional compreendendo o modelo de gestão do Estado que não é neutro, mas produto das relações sociais. Também, apresentam-se as

iniciativas legislativas de regulamentação deste dispositivo constitucional, sob a perspectiva de diferentes concepções sobre o papel do Estado na condução da política educacional.

O segundo capítulo aborda a reforma educacional no Brasil, no contexto da reforma neoliberal do Estado, estudando as contradições na relação entre a descentralização e a centralização, o local e o nacional, a autonomia e a colaboração.

O capítulo três apresenta a relação entre o Regime de Colaboração, o Plano Nacional de Educação e o Sistema nacional de Educação, na perspectiva da implantação de uma Educação nacional, que considere o princípio da universalidade e a consolidação do Estado Democrático e de Direito.

Finalmente, o capítulo quatro descreve a metodologia desse estudo que fez a opção pelo objeto empírico da elaboração do PAR nos municípios de Campo Largo e Morretes, no estado do Paraná, em que se buscou, a partir dessas experiências, avaliar possibilidades e limites para implantar o Regime de Colaboração na relação entre os entes federados.

A pretensão desse estudo foi o de colocar o regime de colaboração como princípio fundante da articulação entre os entes federados e a União para consolidar uma política nacional de educação que supere as práticas fragmentadas, que rompa com processos descentralizados e que avance para a conquista da qualidade social da educação enquanto direito social universal, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e na legitimação do Estado Democrático e de Direito.

Capítulo I- Contextualização histórica do Regime de Colaboração e sua relação com algumas concepções de estado

1.1 O contexto da Constituição Brasileira de 1988 e a origem do regime de colaboração

O regime de colaboração entre os entes federados está previsto na Constituição Federal de 1988, Art.23 e no Art. 211, a ser regulamentado em Lei Complementar, e estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. (BRASIL, 1988)

No entanto, para compreender o regime de colaboração enquanto articulador da política educacional, é necessário se remeter ao contexto histórico em que o regime de colaboração aparece como elemento fundante na relação entre os entes federados.

A Constituição de 1988 é promulgada em meio ao processo de redemocratização do Brasil e de um movimento rumo ao estado do Bem-estar social, após um logo período de ditadura civil-militar (1964-1985) em que predominou a modernização conservadora nas políticas sociais com forte presença do Estado e centralização do processo decisório no Executivo federal (FAGNANI, 2005). Essa modernização conservadora expandiu a oferta de bens e serviços públicos, sobretudo, às camadas de média e alta renda, excluindo uma parcela significativa da população que é a mais pobre e que mais precisa da atuação do Estado.

Contudo, nos anos 1980, esse modelo enfrenta seu esgotamento influenciado por um duplo movimento estrutural. De um lado, a reorganização da sociedade civil amplificava a pressão do movimento popular por melhores condições de vida. De outro, a recessão econômica operava em sentido oposto, agravando a crise social restringindo a capacidade de resposta governamental.

Nesse percurso de transição do modelo de modernização conservadora para tentativa de reformas progressistas do Estado brasileiro, a frente democrática aglutina diferentes lideranças da oposição ao regime militar para debater a dramática conjuntura de crise econômica e política e apontar

soluções para a sociedade brasileira. Neste contexto, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) lança um documento para debate nacional propondo uma nova organização da sociedade em bases democráticas. Trata-se do documento "Esperança e Mudança", de 1982. A crítica mais contundente estava na centralização da gestão das políticas sociais em âmbito federal, por isso, a necessidade de apontar reformas estruturais da organização e funcionamento do Estado, fruto da ditadura. O fundamental era estabelecer o controle social da elaboração e execução das políticas públicas, viabilizando a participação da sociedade e do Poder legislativo, bem como garantir a independência do poder judiciário para fazer o controle público das ações do Estado.

Nesta conjuntura, se estabelece um debate em torno da centralização e descentralização do poder decisório nas instâncias governamentais. O PMDB defendia que não se poderiam confundir políticas nacionais com concentração de decisões. A questão, no entanto, é que descentralizar o processo de decisão implicaria em necessária descentralização financeira. A centralidade do debate em torno das ideias do PMDB, expressas no referido documento, ganha expressão com a posse de José Sarney na presidência da República e a eleição de vinte e dois dos vinte e três governadores, o que faz do PMDB o maior partido político, agregando desde progressistas, passando pelos de centro a políticos conservadores. No interior do partido, essas forças políticas progressistas e conservadoras ora se aproximam, ora se distanciam. Em um primeiro momento, há um avanço das forças progressistas que propõem a reorganização da sociedade nacional em bases democráticas, do planejamento ao controle social das políticas de estado. Propõem um projeto nacional, desenvolvimentista e redistributivo da riqueza, enfim, um estado de bem-estar social com inclusão e igualitário³.

Contudo, em meio a esse processo, as forças conservadoras que anteriormente apoiaram o regime militar, nesse momento, de avanço das

³As forças conservadoras do PMDB avançaram internamente culminando em 2015 com o lançamento do documento Ponte para o Futuro propondo para a sociedade um programa de reestruturação da concepção do estado brasileiro. Neste sentido, propõe alterações na CF, principalmente na desvinculação de receitas. Também propõe a não indexação dos benefícios pelo salário mínimo e um forte ajuste fiscal para equilibrar as contas públicas. A descentralização das políticas sociais é a tônica desse modelo de Estado. http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf
Acessado em 10/10/2016

forças progressistas, de partidos de esquerda, dos movimentos sociais e sindicais, se reorganizam para ocupar o centro do poder e atuar contrárias às propostas de mudanças progressistas⁴ de forma a inviabilizá-las. A partir de 1987, a possibilidade de constituir um Estado de Bem-estar Social começa a sofrer ataques com políticas de descontinuidade às políticas sociais como a reforma agrária, habitação, saneamento, transporte e também, saúde e educação. Outro ataque foi contra os direitos sociais que ainda necessitavam de regulamentação constitucional complementar entre os anos 1988 e 1989.

O primeiro campo de embate foi a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), entre 1987 e 1988. Os peemedebistas formavam a maioria absoluta da ANC, com 298 constituintes, assumindo para si a condição de partido da redemocratização e liderança política da nova ordem. O segundo partido com maior bancada foi o Partido da Frente Liberal (PFL)⁵ de linha política conservadora de direita. Dessa forma, juntas, as bancadas do PMDB e do PFL tinham 431 constituintes, ou seja, 77,10% da ANC. Os partidos considerados mais à esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialista do Brasileiro (PSB) contavam juntos, com 26 representantes, cerca de 30% da composição da ANC.

Apesar da ação articulada dos partidos de esquerda, dos movimentos sociais e sindicais, as forças conservadoras fizeram diversas manobras para impedir a aprovação da pauta reformista e, imediatamente, após a promulgação da Constituição de 1988 o embate continuou com as tentativas de inviabilizar a implantação dos direitos sociais previstos constitucionalmente, mas que ainda precisavam passar por um processo de regulamentação complementar (1988-1989), como o caso do Regime de Colaboração que ainda

⁴As medidas progressistas estavam no discurso e na elaboração de diversos partidos políticos, de acadêmicos e de movimentos sociais em processo de organização e nas comunidades eclesiais de base. O governo não adotaria essas medidas, pois era conservador e barraria a implantação de políticas públicas para estabelecer os direitos sociais. Essas forças progressistas disputavam a hegemonia nesse período de redemocratização do Brasil impulsionando mudanças e estiveram presentes na construção social do país obtendo significativas vitórias no texto constitucional aprovado em 1988, mesmo com toda a oposição da maioria conservadora da ANC. (MUNHOZ, 2011)

⁵O PFL foi fundado em 1985, que por sua vez era uma dissidência do extinto Partido Democrático Social (PDS), sucessor da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) partido mantenedor da ditadura militar de 1964-1985. (MUNHOZ, 2011)

aguarda sua regulamentação. Por outro lado, o texto constitucional aprovado inovou na forma de organização do Estado

no sentido da descentralização política, administrativa e financeira sem prescindir de coordenação nacional da cooperação entre os entes federativos. Para isso, foi decisivo o restabelecimento do equilíbrio federativo proporcionado pela reforma tributária. Os estados e, especialmente, os municípios saíram fortalecidos pelas novas regras de repartição dos recursos (FAGNANI, 2005, p. 545).

Ao estabelecer a descentralização, a Constituição Federal institui a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, mas como entes federados estão sujeitos a uma coordenação nacional e, portanto, os Municípios são interdependentes e com autonomia para legislar em assuntos locais abrindo prerrogativas à formulação de políticas públicas locais, incluindo a Educação e, neste caso especialmente, educação infantil e ensino fundamental (BRASIL, 1988, art.30; VI).

Ao mesmo tempo em que sai fortalecida pela nova alocação de recursos⁶, essa nova correlação de forças entre estados e municípios representa um risco para o equilíbrio federativo e a universalização dos direitos sociais, como a educação, tendo em vista a desigualdade na capacidade orçamentária dos diversos entes federados.

Neste contexto de nova organização do Estado, a Constituição Federal de 1988 trouxe um novo instrumento jurídico de gestão das políticas sociais, em especial da educação, denominado Regime de Colaboração que tem por objetivo articular a relação entre os entes federados autônomos: União, estados e municípios.

A nomenclatura “regime de colaboração”, conforme Fernandes, pode ser explicada a partir dos significados das palavras:

‘regime’ oriunda do latim: *regimen*, que tem como definição: modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. Já colaborar a autora

⁶Esses recursos foram disciplinados pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988. A União passaria a aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito por cento da receita de impostos em Educação. Já os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam investir no mínimo vinte e cinco por cento. Também previu que a União deveria repassar recursos para os programas suplementares de alimentação, assistência à saúde, transporte e material didático. Além de incluir como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (BRASIL, 1988, art.212).

define como: trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros. Entendemos então que o regime de colaboração compreende as regras, o como fazer/agir/relacionar com as demais esferas da federação. (FERNANDES, 2013, p.156)

O texto constitucional, em seu artigo 23, prevê como competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

No entanto, para consolidar uma nova agenda conservadora, o período de 1990 a 2002 é marcado pela implantação de uma série de políticas liberais para sepultar o estado Social que fora delineado pela Constituição. A sociedade passaria a viver um ambiente hostil à frágil cidadania conquistada e o projeto progressista reformista sofreria sua grande derrota em um contexto de desfiguração da Constituição “Cidadã” pelo projeto liberal que se consolidava.

Na disputa pela efetivação do texto constitucional, a partir de 1996, diversos projetos de lei tramitaram no Congresso Nacional a fim de regulamentar o Regime de Colaboração, como identificou Cassini (2010):

- a) PL1946/96- apresentado pelo Deputado Federal Maurício Requião (PMDB). Projeto arquivado, em 1999, devido o fim da legislatura;
- b) PL 4553/1998- de autoria do deputado Ivan Valente (PT). Arquivado em 1999;
- c) PL 4283/2001- apresentado pelo deputado Paulo Lima (PMDB). Concentrou-se no atendimento da educação infantil. Arquivado pelo entendimento de que já está regulamentada na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996;
- d) PL 237/2001- proposto pelo deputado Ricardo Santos (PSDB). O projeto foi arquivado ao fim da legislatura;
- e) PL 7666/2006- proposto por Ricardo Santos (PSDB) e coautor Carlos Humberto Manato (PDT), dispõe sobre o regime de colaboração entre a

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização dos sistemas de ensino. Não houve debate do mérito do projeto apresentado, pois, com a alteração no artigo 23 da Constituição Federal feita pela Emenda 53/2006, as normas de cooperação seriam fixadas por edição de lei complementar. Considerando que esse projeto foi apresentado como projeto de lei ordinária, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não permitiu alterar a espécie da proposição durante sua tramitação, por isso foi rejeitado pela comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da Comissão de Educação e Cultura;

- f) PLP 15/2011 – autoria do deputado Felipe Bornier (PHS), o projeto aguarda parecer da Comissão de Educação desde o dia dezessete de março do ano de dois mil e quinze. Esse projeto estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira.

A análise desses dois últimos projetos de lei citados propostos por partidos políticos diferentes permite estabelecer uma crítica da forma como compreendem o papel do estado na gestão das políticas educacionais. Ambos têm sua centralidade na obrigação do ente federado cumprir objetivos, principalmente com bons resultados nas avaliações externas padronizadas, em troca da assistência técnica e financeira. Reforça a descentralização, a verticalização da gestão educacional, a base meritocrática de financiamento e a gestão pública não necessariamente realizada pelo poder estatal. Pela análise desses projetos de lei, o papel do estado seria apenas de regulador das políticas públicas, onde governo e sociedade civil estabelecem parcerias para alcançar eficiência na gestão de uma política educacional com resultados exitosos, sem a intencionalidade da educação enquanto política de Estado e universal.

Neste debate legislativo sobre o papel do Estado ao regulamentar o Regime de Colaboração, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela lei 13. 005/2014, traz importantes elementos a serem considerados, pois o PNE tem nesse regime a referência para muitas de suas metas, entre elas a

implantação do Sistema Nacional de Educação que regulamentaria o regime de colaboração e cooperação.

Foi nesse contexto que o deputado federal Ságuas Moraes (PT) apresentou o projeto de Lei Complementar 413/2014⁷ que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, com referência ao Regime de Colaboração de forma articulada ao Sistema Nacional de Educação e à Responsabilidade Educacional. O projeto ainda aguarda parecer da Comissão de Educação.

A elaboração de uma lei complementar regulamentando o Regime de Colaboração, como já afirmado, pode vir a contribuir para o desenvolvimento da educação brasileira a partir de uma lógica de integração, de articulação entre os entes federados, pois definirá competências e responsabilidades, ações e atribuições de todos os sujeitos envolvidos. O princípio dessa relação pressupõe o da colaboração e não o da competição, dentro de um processo democrático onde as desigualdades e as especificidades regionais sejam assumidas e articuladas em um projeto nacional e integrado.

A questão da regulamentação do regime de colaboração não se restringe ao cumprimento de um dispositivo constitucional ou jurídico para viabilização de competências comuns entre os entes federados. Ao contrário, possui uma dimensão muito maior ao criar um mecanismo vinculante para os entes federados na realização de políticas de Estado e não de governos, ou de grupos de interesse.

A concepção de regime de colaboração é a que se coloca a serviço do Estado indutor de desenvolvimento social e econômico e tem como princípio a justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados a partir de um projeto de desenvolvimento nacional, sendo a educação um desses elementos estruturais, portanto, demanda a existência de um sistema nacional de educação articulado por um plano nacional que integre os entes

⁷ Trata-se de um projeto de lei complementar para a formação do Sistema Nacional de Educação previsto no Plano Nacional de Educação 2014-2024, conforme art. 13 que deveria ser instituído até junho de 2016, em harmonia com o artigo 214 da Constituição Federal. A proposta também é indispensável para dar consequência integral às metas 17, 19 e 20 e suas respectivas estratégias, e, particularmente, às estratégias 1.1; 1.6; 2.2; 3.3; 6.1; 7.3; 7.4; 7.13; 7.16; 7.17; 7.18; 7.19; 7.21; 7.32; 13.7; 15.1; 15.6; 15.7; 16.1; 16.2; 18.1; 18.5 e 18.8. Esse projeto também institui a responsabilidade educacional, a função distributiva e supletiva da União, fontes de financiamento na perspectiva do regime de colaboração e cooperação federativa.

federados no planejamento educacional. Também, pressupõe instalar uma instância de negociação, cooperação e pactuação que trarão à pauta o debate democrático do financiamento, das responsabilidades de cada ente federado, em uma relação horizontal e não de subordinação, principalmente, dos municípios, definindo mecanismos de colaboração quanto às competências administrativas comuns. Dessa forma, supera a fragmentação das políticas educacionais, define o papel dos entes federados no financiamento da educação, procura equilibrar os conflitos federativos e as tensões entre as desigualdades e diversidades geográficas, culturais, sociais e econômicas, a autonomia e a unidade.

Considerando a trajetória histórica de concepção e método de atuação do Estado a partir da democratização do Brasil, observa-se que as forças políticas do país se articularam em torno de dois projetos antagônicos de sociedade, a saber, o da modernização conservadora e o da reforma progressista. Talvez, aqui, resida o grande obstáculo para regulamentação do regime de colaboração, pois historicamente esteve diretamente vinculada a uma concepção neoliberal de Estado.

Então, essa análise passa por compreender o papel do Estado como regulador ou indutor do desenvolvimento e a relação entre os federados na dimensão do regime de colaboração nas políticas educacionais.

1.2 Concepções do papel do Estado

Ao se fazer referência à gestão de políticas públicas, é inevitável relacioná-la com o poder político seja ele, municipal, estadual ou federal, e mais precisamente ao chefe do Poder Executivo: prefeito, governador, presidente. Esse raciocínio tem sua razão de ser, já que as políticas públicas, dentre elas as educacionais, sendo elas políticas de Estado ou de governo trazem consigo as marcas de uma decisão política, que representa uma concepção do papel do Estado que, por sua vez, é resultante das relações estabelecidas no contexto social, político, econômico, entre outros, mediadas pelas forças sociais que disputam o conteúdo dessas políticas públicas.

Em se tratando de concepções de estado, destacam-se dois modelos que marcam a história do mundo contemporâneo capitalista e se diferenciam

entre si pela forma distinta como concebem o papel do Estado: o neoliberal e o desenvolvimentista.

De acordo com a concepção neoliberal, o estado deveria ser um meio para garantir a liberdade econômica da iniciativa privada, em uma gestão eficiente do estado. Seria o Estado Mínimo para atender um grupo seletivo de beneficiários por meio de políticas sociais caracterizadas como focalizadas, ao contrário das de caráter universal, o que traria menos gastos ao setor público, menor carga tributária disponibilizando recursos para que o setor privado assumira as políticas sociais com mais eficiência. Nessa relação liberal entre capital e trabalho, democracia e legitimação, o

desenvolvimento, nesta ótica, é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação livre de interferências do Estado levaria a uma alocação de recursos eficientes. Assim, a arquitetura desse regime buscou limitar a discricionariedade da atuação do Estado no manejo das políticas macro. Preconizava-se que o instrumental macroeconômico deveria ser mobilizado para a busca quase exclusiva da estabilidade de preços, identificada como condição primordial para o desenvolvimento. (BIANCARELLI; ROSSI, 2013, p. 153).

Assim, o Estado neoliberal se organiza pela demanda do mercado com regulação social, centralidade na eficiência dos gastos públicos, com forte argumentação ideológica para mitigar sua racionalidade econômica liberal do Estado. Adota por fundamento a concepção do Estado Mínimo que tem como valores a focalização das políticas sociais, privatização, supressão de direitos, desregulação dos contratos trabalhistas o que o torna um:

Instrumento do ajuste fiscal, essa opção abria as portas para a reforma regressiva das políticas universais e para a privatização dos serviços sociais. Ao Estado cabe somente cuidar dos pobres (aqueles que recebem até dois dólares por dia). Os que ganham mais que essas linhas arbitrárias precisavam buscar no mercado privado os serviços de saúde, previdência, saneamento, transporte público, educação e outros bens e serviços sociais básicos. (FAGNANI; FONSECA, 2013, p.12).

Isso não significa uma ausência total do Estado na oferta dessas políticas sociais, mas como precisa ser eficiente, dinâmico e com responsabilidade fiscal, buscará reorganizar sua estrutura administrativa para poder realizar essas funções.

Já em uma concepção desenvolvimentista, criticada pela corrente neoliberal, o Estado deve ser forte e capacitado para atuar como indutor do desenvolvimento econômico e social. Deve contar com recursos necessários a serem fornecidos pelo sistema tributário e adequados para atender a demanda da sociedade por políticas sociais, conforme preconiza a legislação, em uma perspectiva de direitos universais. Neste projeto de Estado, o desenvolvimento está concebido como uma intenção política e planejada e não como uma ação espontânea da dinâmica do mercado. Nesse contexto, Biancarelli e Rossi consideram que:

Dessa forma, o regime macroeconômico deve ser compatível com um papel ativo do Estado na busca de um dinamismo econômico capaz de assegurar o aprofundamento do processo de distribuição de renda e de expansão da infraestrutura social. Para tanto o Estado deve usufruir de um grau de discricionariedade no manejo da política macro- o que não implica dizer que não devem estabelecer regras e limites. Essas são fundamentais para que a gestão não fique restrita ao horizonte do curto prazo e possa ser conciliada com os objetivos de longo. (BIANCARELLI; ROSSI, 2013, p. 154)

Ao tratar da concepção do papel do estado, há que se considerar a relação do Estado com uma sociedade que é constituída por classes sociais, que se organizam a partir das relações sociais no processo produtivo, ou seja, que formam a burguesia e a classe trabalhadora, portanto um modelo de sociedade capitalista.

Nessa relação com a sociedade, o estado a ela se subordina no que se refere às necessidades dessa sociedade, aos direitos individuais e coletivos, às disputas de classe, não é determinada pelo poder econômico, mas condicionada à estrutura econômica. Isso não significa que é um domínio independente, mas é um espaço de disputa hegemônica que se materializa nas políticas públicas. Assim, as políticas públicas se constituem na síntese dessas disputas entre os interesses individuais e coletivos de cada classe social, ou seja, entre a acumulação do capital e a distribuição de renda.

No conjunto das relações sociais essa contradição entre ampliação da acumulação e o atendimento às demandas da reprodução da força de trabalho, tenciona o Estado, que mesmo sendo capitalista precisa dar uma resposta objetiva a esses anseios, garantindo algumas concessões, mesmo tendo em vista a manutenção do poder das classes dominantes na defesa dos interesses da sociedade capitalista.

Para Engels, o Estado é

“ (...) antes de tudo um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não se consumam numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer os choques e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima se distanciando cada vez mais, é o Estado”. (ENGELS, 1991, p.191).

Ainda segundo Engels, o Estado tal como se apresenta é resultado da sociedade capitalista, e, portanto, da divisão de classes. Assim sendo, desaparecendo as classes, desapareceria também o Estado. (ENGELS, 1991, p.196).

Essa relação do estado com as classes dominantes é abordada também por Poulantzas (1977), em que ele considera que estado e classes dominantes são entidades diversas, mas que há uma estreita relação de classes na constituição do Estado, ou seja,

(...) resultante das contradições de classe inscritas na estrutura mesma do Estado (o Estado é uma relação). Tomar o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tal como se exprimem, de modo específico no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-atravesado em toda parte pelas contradições de classe. Isto significa que uma instituição, o Estado, destinada a reproduzir a divisão de classes, não é, e não pode jamais ser como o consideram as concepções do Estado - Coisa e do Estado - Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, mas é ele mesmo, com sua própria estrutura, dividido. (POULANTZAS, 1977, p.23).

Por considerar o Estado como resultante dessas contradições, é necessário reiterar que, desde logo, os neoliberais elegem como principal sujeito nocivo o conjunto institucional composto por Estado de bem-estar social, planificação, intervenção estatal na economia, ou seja, a doutrina desenvolvimentista keynesiana, conforme conceitua Boaventura,

o conceito de estado-providência ou estado de bem-estar designa a forma política do Estado nos países capitalistas avançados num período em que o socialismo deixa de estar na agenda política do curto e médio prazo. Como é sabido, o Estado-providência é o resultado de um compromisso, ou de certo pacto teorizado no plano

econômico por Keynes⁸, entre o Estado, o capital e o trabalho. (SANTOS, 1987, p. 14).

Esse compromisso entre capital e trabalho mediado pelo estado, criou as condições para que o Estado pudesse produzir um vasto conjunto de políticas públicas e sociais que aumentassem em médio prazo a produtividade do trabalho e a rentabilidade do capital, bem como o acesso a direitos sociais, bens e serviços consumidos pelos cidadãos gratuitamente ou a preços subsidiados. Nessas condições, o Estado desenvolvimentista, mesmo em uma sociedade capitalista, não deixa de atuar como indutor do desenvolvimento econômico, mas tem a dimensão social como o pilar de sua estratégia de ação. Assim, promove a acumulação de capital ao mesmo tempo em que conquista a legitimidade social e política ao procurar viabilizar a compatibilidade entre capitalismo e democracia.

1.3 Reforma gerencial do Estado brasileiro

Na linha da hegemonia ideológica neoliberal, as contradições deste modelo de estado de conciliação entre capitalismo e democracia foram se avolumando e começando a ser atacado a partir dos anos 1970 até atingir seu ponto alto nos anos 1990. Na esteira desse pensamento, as manifestações dessas contradições se concentravam na incapacidade do Estado em acumular receitas para as políticas sociais, cujos custos são crescentes, no efeito nocivo dessas políticas sobre valores e comportamentos sociais e pela dificuldade administrativa em atender, com êxito, as demandas sociais geradas pelo aumento do número de pessoas incluídas, portanto, da necessidade de ampliar a máquina pública.

⁸ John Maynard Keynes foi um economista britânico cujas ideias mudaram fundamentalmente a teoria e prática da macroeconomia, bem como as políticas econômicas instituídas pelos governos. O trabalho de Keynes é a base para a escola de pensamento conhecida como keynesianismo, bem como suas diversas ramificações. Na década de 1930, Keynes iniciou uma revolução no pensamento econômico, opondo-se às ideias da economia neoclássica que defendiam que os mercados livres ofereceriam automaticamente empregos aos trabalhadores contanto que eles fossem flexíveis na sua procura salarial. Após a eclosão da Segunda Guerra Mundial, as ideias econômicas de Keynes foram adotadas pelas principais potências econômicas do Ocidente. Durante as décadas de 1950 e 1960, a popularidade das ideias keynesianas refletiu-se na influência de seus conceitos sobre as políticas de grande número de governos ocidentais. (https://pt.wikipedia.org/wiki/John_Maynard_Keynes)

Portanto, a solução para a crise do modelo de Estado de Bem-estar social se encontraria na reforma gerencial, voltada para o cliente, para os resultados, para a qualidade desses resultados, ou seja, explicita um conceito de Estado regulador a partir da economia de mercado que “nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça” (MORAES, 2002, p. 15).

A redefinição da função do Estado não se apresenta como uma particularidade do caso brasileiro, mas se insere nas demandas de um processo mais amplo mediado pela reestruturação econômica, internacionalização do capital e redefinição das estratégias empresariais de economias dependentes - no caso da América Latina, na perspectiva de acompanhar as novas demandas da chamada globalização.

Na América Latina esse movimento chega à segunda metade dos anos 1990, em particular aqui no Brasil no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso,

(...) em um contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise financeira do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas alguns meses antes da posse com o plano de estabilização econômica (Plano Real). Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias (flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política, etc.) destacava-se a necessidade de repensar a administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente (MARINE, 2003, p.3).

No entanto, a proposta neoliberal para a América Latina já havia sido definida em 1989, no contexto do reaganismo⁹ e do tatcherismo¹⁰, máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se em Washington, convocados pelo Institute for International Economics, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano com o objetivo de avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da região. O resultado desse encontro foi um documento chamado “Consenso de

⁹ Expressão que caracterizou o período neoliberal em que o governo dos Estados Unidos da América foi exercido pelo presidente Ronald Reagan, de 1981 a 1989.

¹⁰ Expressão que caracterizou o período neoliberal em que o governo do Reino Unido foi exercido pela primeira-ministra Margaret Thatcher, de 1979 a 1990.

Washington”, com algumas regras básicas a serem seguidas pelos estados latino-americanos como solução para os problemas econômicos e políticos. Eram dez regras básicas: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto (com eliminação de restrições), privatização das estatais, desregulamentação (flexibilização das leis trabalhistas), direito à propriedade.

Alinhada ao que determinava o Consenso de Washington, a reforma gerencial do estado brasileiro de 1995 foi apresentada à sociedade como necessária e imprescindível “ao ajuste estrutural” para o crescimento econômico, como resposta às demandas sociais e à ineficiência do aparelho estatal brasileiro. Foi pensada nos primeiros seis meses do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que durou de 1995 a 2002, e assumiu a forma de dois documentos básicos: a proposta de emenda constitucional do capítulo da administração pública e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Para o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, o projeto mais importante da reforma gerencial foi o da Emenda constitucional n.º 19/98¹¹ que alterou o capítulo da Constituição de 1988 sobre a administração pública, já que viabilizou a implementação da reforma sendo respaldada pela opinião pública:

Com ela, a opinião pública que tem uma noção vaga do que é uma reforma gerencial, mas que apoiou a mudança de forma inequívoca manifestou o desejo de ter um Estado mais moderno, ou, mais concretamente, ver os serviços por ele prestados serem realizados de forma mais eficiente. Sua indignação contra os privilégios existentes no setor público, contra incompetência e desmotivação de uma parte da burocracia, e contra a má qualidade dos serviços públicos se traduziu no apoio à reforma. (PEREIRA, 1998, p.206).

Dentro dos princípios dessa reforma, a desqualificação do setor público vem acompanhada de políticas que facilitavam a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão dos entes federados. Esses pressupostos estão explicitados no Plano Diretor da Reforma do

¹¹ Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. (Constituição Federal, BRASIL: 1988)

Aparelho de Estado que compreende a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos como essenciais para a administração pública. Segundo essa concepção de administração pública, as políticas públicas devem ser acessíveis à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil.

Contudo, é importante destacar que descentralizar não corresponde a desconcentrar as decisões políticas estratégicas que são a regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica. Mas há que se fazer uma diferenciação entre as ações realizadas diretamente pelo estado, as garantidas pelo estado e aquelas em que a presença do poder público se dará na forma de regulamentação, orientação e fomento para a iniciativa privada. Por esse modelo gerencial, o estado mantém suas atividades exclusivas estratégicas. As chamadas atividades não estratégicas se referem aos serviços de saúde e educação, principalmente. O Estado continua com o papel de promotor desses serviços sendo responsável pelo seu financiamento, porém, transfere a execução para o setor público não estatal por meio de um contrato de gestão com as organizações sociais que fornecerão esses serviços mediante o repasse dos recursos pelo poder executivo, com o objetivo de atingir a eficiência dessas políticas públicas. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Outro viés da reforma gerencial, diz respeito a relação do Estado com o mercado. Como já afirmado, o Estado centralizará as atividades estratégicas e a produção de bens e serviços direcionará para o mercado, para a iniciativa privada que possui capitais disponíveis como é o caso do Brasil e que serão reguladas pelo próprio mercado.

Nesse contexto em que o Estado tem um perfil gerencial, a educação é vista como um serviço e não um direito social e como uma atividade não exclusivamente estatal. Sendo considerada como um serviço público a ser prestado ao cidadão/cliente, poderá ser executado por agentes privados, mas subsidiado e regulamentado pelo estado e com controle social. Neste sentido, o Regime de Colaboração teria por princípio normatizar a descentralização

vertical da relação da União com os demais entes federados para que esses assumam a execução das políticas educacionais, assim como normatizar a relação público – privada, por meio de parcerias com as Organizações Sociais.

Nesta perspectiva da reforma gerencial que enfatiza a visão de modernização conservadora do estado mínimo em detrimento à visão progressista do estado desenvolvimentista, a educação foi colocada no patamar de serviço público não estratégico, passando por um processo de reforma para atender a essa nova configuração do Estado brasileiro.

Capítulo II- A educação e o Estado Mínimo no Brasil

2.1 A reforma educacional no Brasil: federalismo e autonomia municipal

As políticas educacionais implementadas no Brasil a partir da década de 1990 tem profunda relação com a reestruturação do Estado brasileiro, que pela Constituição de 1988 estabeleceu o federalismo colaborativo e autonomia municipal. Para entender tal contexto é necessário compreender como o ideário neoliberal se apresenta no Brasil e as circunstâncias que levam o Estado brasileiro a efetivar as reformas que reestruturam a função do Estado, respaldadas nos pressupostos da autonomia e descentralização, também presentes no texto constitucional e nos pressupostos do federalismo brasileiro.

Para contextualizar a reforma da educação brasileira nos anos 1990, é necessário se reportar ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Assim como o Brasil, outros países da América Latina estavam submetidos às ditaduras que financiavam suas atividades por meio de endividamentos externos. Com a crise nos preços do petróleo, os estados nacionais veem suas dívidas atingirem patamares insustentáveis o que gera situação de inadimplência, ficando a renegociação das dívidas cada vez mais submetidas às condições dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

No plano ideológico, a lógica de integração à conjuntura da nova divisão internacional do trabalho, no contexto da globalização, dos países latino-americanos periféricos tem a sua centralidade na lógica do mercado e da eficiência (MORAES, 2002) acompanhado por um discurso de modernização do Estado, enxugamento da máquina administrativa, abertura de mercados, flexibilização das relações trabalhistas.

A expressão das contradições da década de 1980 está representada pela Constituição Federal de 1988, como síntese das disputas políticas, entra para a história brasileira como a “constituição cidadã” ao incorporar a garantia dos direitos sociais universais, em especial, da educação. Por outro lado, atende ao apelo pela descentralização e autonomia dos entes federados, em especial aos municípios, que adquirem sua autonomia.

A descentralização da gestão das políticas educacionais em si não foi fruto de um processo de planejamento estatal, negociado e consensuado, ao contrário, nasceu de uma demanda de estados e municípios sufocados pelo forte centralismo do governo federal. Os entes federados defendiam a descentralização das decisões e dos recursos para atender adequadamente as demandas regionais e locais, contudo não previa um reducionismo das políticas públicas que continuavam com caráter nacional. Tratava-se de uma estratégia de gestão ao descentralizar o poder decisório para os entes federados, mas mantendo uma coordenação nacional. (FAGNANI, 2005)

A partir dessa nova normativa, a gestão da educação sofreu mudanças significativas. Os estados e municípios passaram a ter novas atribuições, conforme estabelece o art. 211, prevendo a organização dos sistemas de ensino “em regime de colaboração”. À União caberia organizar e financiar o Sistema Federal de Ensino (Instituições de Ensino Superior, IES; e escolas técnicas) e o Sistema de Ensino dos Territórios, além de prestar assistência técnico-financeira aos estados, municípios e Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. A mesma diretriz foi reafirmada no Título III (“Da Organização do Estado”), cujo art 30, inc. VI, estabelece como competência dos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental” BRASIL, 1988).

Essas medidas representaram uma sobrecarga aos municípios que assumiram muitas responsabilidades sem alocação de recursos proporcionais. Também foi incentivada a concorrência entre os entes federados para obtenção de convênios pontuais, acordos muitas vezes informais entre as autoridades educacionais para garantir o cumprimento de uma determinada responsabilidade.

Assim sendo, os aspectos neoliberais de privatizar e descentralizar se encontram muitas vezes conectados e, no caso brasileiro, se materializaram no modelo federalista formalizado no Brasil a partir da CF/88, pois o município é concebido como ente federado, o que lhe confere autonomia e centralidade na efetivação das políticas sociais, especialmente na Educação, considerando que o federalismo se identifica plenamente com a autonomia municipal.

Ao remeter para o Município a efetivação das políticas educacionais, ao mesmo tempo, abre caminhos para as parcerias locais, por meio de regulamentação da participação do terceiro setor na administração pública, respaldando e incentivando a participação de empresas privadas na gestão das políticas públicas e a participação popular nos conselhos de controle social.

2.2 A educação entre a descentralização e a centralização

Conforme abordado anteriormente, a Constituição Brasileira de 1988 incorporou o regime de colaboração ao novo modelo de reorganização do Estado brasileiro, sendo um princípio de gestão de políticas públicas, mas que se materializa em um instrumento jurídico a fim de articular a relação entre os entes federados autônomos, estabelecendo suas responsabilidades, competências e atribuições.

O contexto histórico dessa incorporação esteve pautado pelas disputas políticas entre a ideologia neoliberal de modernização do Estado com eficiência para atender as demandas do mercado, portanto regulador das relações entre o público e o privado, e as convicções de forças progressistas que concebiam o estado como promotor da universalidade dos direitos sociais para atender as necessidades da população. Assim, ao definir o novo papel do município como ente federado, a Constituição de 1988, institui formalmente os princípios da autonomia e descentralização, atendendo a demanda social do processo de democratização com ênfase no papel dos conselhos municipais como garantia de fiscalização das políticas sociais. No entanto, ao mesmo tempo, cria as condições legais para a reforma gerencial do Estado brasileiro colocando a descentralização e autonomia sob a ótica da eficiência, eficácia e racionalidade, articulada à ideia de diminuição da intervenção estatal.

Esse mesmo tratamento será dado ao regime de colaboração que, mesmo sem a devida regulamentação, cumprirá meramente papel de apelo aos entes federados para que assumam suas responsabilidades pelo bom êxito do funcionamento do Estado brasileiro, na lógica da reforma gerencial. De modo especial a área das políticas educacionais, a partir da década de 1990, se edificará sob dois pilares ideológicos, a saber, o discurso da eficácia e

eficiência voltadas à qualidade do ensino fundamental e o de modernização e inovação da gestão pedagógica (BARBOSA, 2008).

Neste contexto de reforma educacional, esse período dos anos 1990 foi marcado por duas ações governamentais determinantes: a primeira foi a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (LDBEN)¹², que definiu os eixos do regime de colaboração na oferta da educação básica, na perspectiva de conceder autonomia aos municípios para organização de seus sistemas de ensino e a implementação do FUNDEF (1998)¹³, que alterou a lógica do financiamento da educação ao criar um fundo financeiro específico para o Ensino Fundamental que pela legislação era uma atribuição de estados e municípios. Essas são ações que fundamentaram o pressuposto da autonomia e descentralização, impulsionando os processos de municipalização do ensino e da focalização dos programas educacionais.

A focalização é a lógica do pensamento neoliberal para a gestão pública, em detrimento da universalização das políticas públicas sociais, com a destinação de recursos vinculados ao atendimento de determinados programas e determinadas regiões e grupos, geralmente mais carentes. No estudo realizado por Castro e Menezes (2003)¹⁴, as políticas educacionais focalizadas apresentaram-se em pelo menos três formas:

A primeira denominava-se focalização no universal, não rompia a universalização, mas cuja focalização recairia sobre determinadas clientelas consideradas mais necessitadas entre o universo de beneficiários de determinada política pública. Como exemplo, pode-

¹² A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 8º, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizariam, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino e que caberia à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Também instituiu como dever do Estado a obrigatoriedade de oferta somente do Ensino Fundamental. (BRASIL, 1996)

¹³ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. (BRASIL, 1997)

¹⁴ O estudo realizado sobre a Política Federal de Ensino Fundamental nos anos 1990 tem como referência a análise documental dos programas de governos, diagnóstico, orçamento e relatórios com balanço das políticas executadas nas três administrações federais (Collor de Mello, Itamar Franco e FHC), indicando as questões relevantes da agenda governamental em cada administração. (CASTRO, MENEZES, 2003)

se citar o Pnae. Entre os alunos da rede pública beneficiária do programa, o Programa Comunidade Solidária era responsável pela seleção de algumas áreas consideradas “bolsões de pobreza”, para as quais se daria um atendimento diferenciado (...). Na segunda, ocorreu a focalização sociorregional como critério para a alocação de recursos federais: i) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste e à implementação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola/MEC) que se destinam aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; ii) pela priorização, a partir de 1995, dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME) aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária; e iii) pelo adicional per capita alocado nos municípios das Regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte por intermédio do PMDE (atual PDDE). E por último a focalização socioeconômica, mediante a garantia das mínimas condições de vida às pessoas que estão em situação de extrema pobreza, com a efetiva ampliação de recursos para Garantia de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa-Escola – a partir de 2001. (CASTRO, MENEZES, 2003, p.24).

Contudo, o principal tema que permeou essa década foi o binômio centralização/descentralização das políticas educacionais, sustentado pelo modelo de federalismo que se configurava no Brasil após a Constituição de 1988, representando uma marca do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), entre os anos 1995 a 2002. A descentralização dos processos de gestão apareceu então como elemento central nas medidas pensadas para o setor educacional, no entanto, não se pode considerar que os processos de gestão foram efetivamente descentralizados abandonando-se totalmente o papel centralizador da União.

Em que pese manter a autonomia dos sistemas de ensino, o governo federal central, não abre mão da exclusividade do planejamento e da formulação das diretrizes para utilização de seus recursos orçamentários, o que identifica como um modelo centralista. Por outro lado, a responsabilidade sobre a execução passa a ser transferida para a ponta do sistema, caracterizando um processo descentralizado.

Apesar de parecer contraditório, esse binômio de centralização/descentralização foi presença marcante na administração das políticas públicas no Brasil desse período e por essa especificidade, poder-se-ia cunhar a expressão “descentralização tutelada”, ou seja, os municípios recebiam financiamento para executar as ações mediante cumprimento das diretrizes nacionais e de acordo com os mecanismos planejados e decididos pelo governo federal.

Nesse sentido, a descentralização corresponderia a uma questão de executar um plano financeiro, a partir do diagnóstico da situação da educação que identificou como principal problema da gestão pública, a má gestão do recurso público. Para fundamentar esse pressuposto, dentro dos princípios da gestão gerencial da educação, o diagnóstico apontado pela campanha de governo de FHC, no que se refere ao ensino fundamental, diz que “os principais problemas a serem enfrentados não seriam a falta de vagas, a evasão e tampouco a insuficiência de recursos, mas sim a repetência e, sobretudo, a má gestão dos recursos financeiros” (CASTRO, MENEZES, 2003, p.20).

Assim sendo, o problema não é falta de recursos, mas nesse caso o diferencial reside na modernização e inovação dos processos de gestão, com atenção focalizada no ensino fundamental a partir de diversos procedimentos, sendo a descentralização, com ênfase nos recursos para o investimento em atividades-fim, a principal ação governamental. A descentralização era então entendida como a forma mais eficaz para a universalização do atendimento ao ensino fundamental e das políticas de assistência aos educandos:

A descentralização também se justificaria por facilitar o compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, estados e municípios). Complementarmente, para não haver uma repetição das mazelas tradicionais nos níveis estaduais e municipais, seria imprescindível o estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação dos recursos. Entre esses, defendia-se que um maior volume de recursos deveria ser destinado para onde houvesse uma maior quantidade de alunos matriculados e para estados e municípios considerados mais carentes, condicionando o recebimento dos recursos ao seu investimento exclusivamente em educação (CASTRO; MENEZES, 2003, p.20).

Neste contexto, o regime de colaboração passou ao largo do planejamento governamental, sendo que a articulação das redes federal, estadual e municipal de ensino, se restringiu a políticas de financiamento, que são fundamentais para a execução das políticas sociais, mas que são um meio e não um fim em si mesmo, ao tratar de políticas educacionais.

Essas políticas de financiamento, como o FUNDEF, passaram a ser um dos princípios do planejamento para o período 1995-1998 do projeto político que se pautava na defesa da diminuição da intervenção estatal na sociedade e na necessidade de tornar o Estado moderno, mais eficiente por meio da

racionalização dos gastos e da descentralização, porém, colocando-o sob controle público, por meio de conselhos municipais que acompanhariam a execução das ações, somente, porém não a sua formulação. Neste aspecto, o do controle social, o estudo de Castro e Menezes, se contrapõe ao que se apresentava:

No entanto, os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo e por parte da sociedade civil e dos demais atores envolvidos com a problemática educacional, ainda são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil (CASTRO; MENEZES, 2003, p.27)

Neste sentido, é possível concluir que a reforma gerencial do Estado brasileiro, a despeito do discurso, não estaria institucionalizando formas colaborativas de relações entre os entes federados que contemplassem a autonomia uns dos outros e formasse o caráter nacional da educação. Ou seja, ao não regulamentar o princípio constitucional do regime de colaboração, esse não se constituiria em instrumento jurídico de Estado, portanto, continuaria como não obrigatório, pois a lógica da política educacional era da descentralização e publicização¹⁵. Dessa forma, a relação entre os entes federados continuaria sob o formato de adesão e, dessa forma, permanecendo como um instrumento vulnerável se submetendo às relações políticas e interesses econômicos promovendo muito mais a concorrência do que a colaboração federativa. Os governos apenas repassavam para estados e municípios a responsabilidade sobre a execução de políticas concebidas em nível federal, reproduzindo o tradicional centralismo na formulação de políticas públicas e fomentavam uma fragmentação das políticas educacionais pela descentralização dos recursos e execuções das ações para estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais, sem uma política articulada de organização da educação nacional em um Estado federativo com autonomia local, de estados e municípios.

¹⁵ A publicização é um conceito da reforma gerencial do estado brasileiro, contido no Plano Diretor, para se referir a transferência da gestão dos serviços públicos de educação, saúde, pesquisa científica e cultura para setor público não-estatal, ou seja, para as organizações sociais com subsidio estatal (BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília – DF, 1995).

Capítulo III- Sistema Nacional de Educação, Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração.

Após a promulgação da Constituição de 1988 que esboçava um embrião de Estado Social no Brasil, a contraofensiva conservadora se organizou e se assiste, a partir de 1990, à derrocada do projeto reformista que vinha sendo forjado por setores sociais e políticos progressistas, dando início a um novo ciclo de reformas neoliberais.

O principal alvo dessas reformas foi a política social com o desmonte dos direitos assegurados pela Constituição de 1988, que foi articulado pela estratégia da não regulamentação dos instrumentos jurídicos e institucionais que traria a devida materialidade, uma vez que o texto constitucional expressava princípios gerais e marcos genéricos. A efetiva consolidação dessas conquistas ainda dependia de uma etapa crucial: a regulamentação da legislação constitucional complementar.

Lamentavelmente, o processamento dessa legislação concentrou-se no início dos anos 1990, em um contexto de reformas do Estado em que o objetivo estava concentrado no equilíbrio das contas públicas, para formação do superávit primário, no controle da inflação e no alinhamento do Brasil à nova reestruturação produtiva, por isso a justificativa de adoção de políticas eficientes que colocassem o país alinhado às diretrizes de organismos e mercados internacionais, como padrão de qualidade de desenvolvimento econômico. Os anos 1990, portanto, formaram um contexto político e econômico adverso para qualquer projeto reformista progressista e, em consequência, a Constituição foi gradualmente desfigurada.

Do ponto de vista constitucional, o tema da colaboração nas políticas educacionais retorna ao debate por meio da Emenda Constitucional Nº 59 de 2009 (EC). Desta vez em uma estreita relação com a instituição de um sistema nacional de educação e um plano nacional de educação. Neste sentido, Carlos Abicalil destaca que:

A intrínseca relação entre o PNE e a articulação do sistema nacional de educação ganhou estatura constitucional inédita, exigindo a necessária regulação atualizada da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas, assim como uma nova interação

intersetorial e interinstitucional das políticas públicas em cada esfera de governo (ABICALIL, 2011, p. 29).

A partir desta emenda constitucional, a decisão governamental passa a expressar o acúmulo de um longo processo histórico e democrático de construção da educação enquanto direito social e universal, em contraponto à visão focalista, característica de governos neoliberais.

No modelo federalista formalizado no Brasil a partir da CF/88, o município é concebido como ente federado, o que lhe confere autonomia e centralidade na efetivação das políticas sociais, especialmente na Educação, considerando que o federalismo se identifica plenamente com a autonomia municipal. Aqui está dado o desafio de construir as novas bases de uma organização da educação nacional, a partir do modelo de federalismo que estabelece a autonomia dos municípios, que representam um universo de diferenças culturais, sociais, econômicas e geográficas, entre outras.

Nesta perspectiva de articular as diferenças ao todo, muitas podem ser as possibilidades de o regime de colaboração contribuir para a superação do modelo de gestão em que programas educacionais fragmentam as políticas educacionais. No entanto, efetivamente, o que vinha prevalecendo nas relações entre entes federados (município e União) eram laços de dependência financeira por meio de convênios pontuais, temporários e por adesão, que dependiam, portanto, de relações de confiança, vontades e consensos políticos para fins de estabelecimento de parcerias.

Por outro lado, a LDBEN (1996), atribuía aos municípios o poder de organizar sistemas de educação empoderando esses entes federados em um contexto de descentralização da política educacional, sem qualquer articulação com um projeto nacional de gestão da educação. Por isso, essa concepção de gestão da educação que atribuiu aos municípios a responsabilidade pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental – anos iniciais acabam por expressar um caráter localista, fragmentado e unilateral.

O que a EC-59 de 2009 fez, foi inverter essa lógica da descentralização, fragmentação e localidade pela unidade que considera a diversidade por ser síntese de múltiplas determinações. Nesse sentido, o conceito de unidade se distingue radicalmente do sentido de único ou uniforme, porque é antes de tudo

uma unidade construída na diversidade dentro da perspectiva de totalidade que é indissolúvel, mas que impõe a necessidade de ações coordenadas, visando aos objetivos comuns.

Neste sentido, o PNE (2014-2024) desempenha o papel de articulador do Sistema Nacional de Educação organizando a educação nacional, mas precisa enfrentar as contradições do movimento dos processos de centralização/descentralização presentes na configuração do Estado brasileiro. Para Saviani, a solução é sempre buscar a articulação, pois

(...) é preciso também ter presente que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é, necessariamente, conferir-lhes autonomia deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. (SAVIANI, 2010, p. 384)

Mesmo considerando as especificidades locais e a diversidade, a fragmentação poderá ser superada pela unidade caso se busque no regime de colaboração elementos articuladores para a construção de uma política de Estado que leve em conta o caráter universal da educação. Esta política, certamente, não poderá ficar restrita ao município, como também não poderá excluí-lo do processo decisório.

Essa dinâmica se refere à disputa de hegemonia do projeto de sociedade colocado após o processo de redemocratização do Brasil. Depois da onda conservadora e neoliberalizante dos anos 1990, o Brasil fará a experiência com governos democrático-populares a partir dos anos de 2003. Nesse projeto de sociedade, o conceito de educação enquanto direito universal que visa a emancipação da sociedade, é resultado do acúmulo histórico de movimentos organizados e da produção acadêmica, desde o manifesto dos Pioneiros¹⁶, e encontrou ressonância nas políticas sociais implementadas neste período.

¹⁶Manifesto dos Pioneiros, datado de 1932, foi escrito durante o governo de Getúlio Vargas e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes

Neste sentido, o Estado brasileiro passou por um processo de reorganização das estruturas governamentais sob o ponto de vista da gestão democrática, com o papel de ser um indutor da qualidade social na educação. Entre as iniciativas e realizações que precisam ser elencadas para além do FUNDEB¹⁷ e do PDE, estão à convocação da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) e das Conferências Nacionais de Educação 2010 e 2014 (CONAE), bem como a instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE), que expressam o caráter democrático e de planejamento participativo da gestão da política educacional nos últimos 14 anos. A CONAE, sob a coordenação do FNE, tornou-se assim um espaço de avaliação e de proposição para os instrumentos de política pública. Do ponto de vista da regulamentação de direitos constitucionais, foram significativos os avanços. Carlos Abicalil ressalta que essas regulamentações se concretizaram em “políticas setoriais nacionais de longo alcance da cidadania” que vão compondo o arcabouço legal para implantar o regime de colaboração por meio de um sistema nacional de educação articulado pelo PNE. Assim, o autor avalia que:

As emendas constitucionais 53 (conhecida como FUNDEB) e 59 (fim da DRU e PNE) trouxeram ampliações de direitos subjetivos sem

posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, dentre 26 intelectuais, entre os quais Roldão Lopes de Barros, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Antônio F. Almeida Junior, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles. Ao ser lançado, no meio do processo de reordenação política resultante da Revolução de 30, o documento tornou-se o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. Além de constatar a desorganização do aparelho escolar, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita(https://pt.wikipedia.org/wiki/Manifesto_do_Psioneiros_da_Educacao_Nova. Acessado em 10/08/2016).

¹⁷O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>. Acessado em 26/09/2016).

comparação frente aos de outros países, em absoluta reversão do antigo modelo neoliberal de desresponsabilização pública e encolhimento estatal. A lei do Piso Salarial Profissional Nacional, a definição legal do espectro dos profissionais da educação, a extensão da educação obrigatória, a vinculação do investimento público em percentual do PIB, a política nacional de formação inicial e continuada (com vistas à especialização, mestrado e doutorado), as metas de duplicação do rendimento médio do magistério e de sua equiparação à média de outras categorias de igual titulação, a ampliação consistente das transferências legais e voluntárias da União, Estados e Municípios (...) (ABICALIL, 2013, p. 34)

Com a aprovação do PNE (2014-2024), a ideia do regime de colaboração adquire grande visibilidade devido ao atrelamento desse instrumento constitucional às metas previstas. Para entender a dimensão desse atrelamento, o termo “regime de colaboração” aparece 21 vezes no texto da lei, apesar de uma parte ficar no terreno das boas intenções. (ARAÚJO, 2015).

A citação que apresenta uma ação concreta dessa ideia de colaboração encontra-se no artigo 7º, parágrafo 5º, que traz a obrigação de se constituir uma “instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2014). Caso essa ação se concretize será um grande avanço para construir uma nova experiência na área educacional em busca do sistema nacional de educação. Por sinal, o novo PNE estabelece um prazo para que esse sistema seja implantado:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

O regime de colaboração também aparece em diversas estratégias como na Meta 1 que trata da expansão das matrículas da educação infantil, em que os municípios dependerão dos demais entes para atingirem a meta proposta, principalmente, com relação aos aportes financeiros e materiais. Assim também a Meta 6 de expansão de escolas em tempo integral exige a colaboração entre os entes federados para construção de novas unidades escolares.

Como quase a totalidade das metas do PNE precisa de algum nível de colaboração entre os entes, a Meta 15 não seria diferente. Com o objetivo de

implantar uma política nacional de formação dos profissionais da educação, inclusive para os não docentes, os entes federados precisarão de uma rede de colaboração para atender mais de dois milhões de trabalhadores da educação. Esse esforço coletivo também envolve instituições de ensino superior públicas, federais e estaduais, além de recursos financeiros para que esses trabalhadores se ausentem do local de trabalho.

Para completar essa seleção de citações do regime de colaboração no texto do PNE, cabe citar a Estratégia 20.9:

20.9) Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014).

A estratégia recupera a necessidade de regulamentar o dispositivo constitucional de 1988, no que diz respeito à educação. Basicamente, a norma deverá versar sobre as ações redistributivas por parte da União. Para tanto, será necessário definir um padrão mínimo de qualidade para promover a igualdade nas condições de acesso, de permanência e de resultados das oportunidades educacionais. O debate em torno desse padrão mínimo de qualidade resultou em um indicador que foi denominado de Custo-Aluno-Qualidade (CAQ).

20.10) Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (BRASIL, 2014).

Assim, a estratégia 20.10 veio para responsabilizar a União no financiamento da Educação Básica, inclusive com a complementariedade dos recursos aos entes que não alcançarem o patamar de padrão mínimo de qualidade.

Para que as metas e estratégias do PNE sejam alcançadas, será fundamental a distribuição de responsabilidades e recursos, e de acordos entre

os entes federados das formas, dos prazos e da participação financeira de cada ente na materialização do padrão de qualidade educacional.

Contudo, Araújo ressalta a relação das instâncias de negociação entre os entes federados e o sistema nacional de educação, pois

trará a tona o debate sobre sistema nacional de educação, temática mais ampla do que apenas a repartição de responsabilidades e recursos, que ensejará reflexões acerca dos limites da autonomia normativa dos entes, por exemplo. (ARAÚJO, 2015, p. 72)

Neste sentido, o regime de colaboração cria as condições objetivas para a construção da organização da educação nacional, como direito universal para a conquista da cidadania, a superação das desigualdades sociais, econômicas e culturais em uma sociedade pautada pela justiça e igualdade.

Muito mais do que uma ideia ou um termo, o regime de colaboração representa maior atuação do Estado na sociedade como indutor de políticas sociais para a efetivação dos direitos constitucionais. Porém, a trajetória do Estado brasileiro mostra que os movimentos para inviabilizar a regulamentação do regime de colaboração são frutos de um projeto de negação da universalidade desses direitos, uma vez que os considera como serviços sociais e não como direitos. Portanto, devem ser ofertados para um público focalizado, com gestão eficiente e otimização dos recursos públicos garantindo o equilíbrio das contas públicas.

Assim, como não foi possível impedir a inclusão dos direitos sociais na Constituição, o objetivo era desfigurar ou retardar a efetivação dos novos direitos constitucionais na etapa da regulamentação complementar, que foi marcada por uma forte tendência neoliberal do Estado mínimo no Brasil.

Capítulo IV - O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Ações Articuladas (PAR) e o regime de colaboração entre Município e União

4.1 Metodologia de Pesquisa

A pesquisa é um exercício de movimento entre método e conteúdo que ao desenrolar do processo de construção do objeto nos coloca diante de desafios para definir a metodologia e estabelecer possíveis análises. Nesse processo, há a impressão da presença de algumas lacunas e que é necessário dar conta de completar esses espaços. Em que pese as dificuldades da iniciação à pesquisa, a metodologia utilizada contou com dois momentos distintos, porém indissociáveis entre teoria e prática. O primeiro momento diz respeito aos referenciais teóricos e à revisão de literatura, a partir da pesquisa bibliográfica; o segundo momento foi a coleta de dados e pesquisa de campo, propriamente dita, compreendendo que os dados empíricos estão situados num contexto das determinações históricas, sociais, políticas e econômicas, entre outras. Importa destacar que estes dois momentos se imbricam, uma vez que “as opções técnicas mais “empíricas” são inseparáveis das opções mais “teóricas” de construção do objeto” (Bourdieu, 2004, p.24).

O objeto desse estudo é o Regime de Colaboração no Brasil e sua análise passa pela contextualização histórica e pelos movimentos para sua regulamentação em um modelo de gestão e Estado que não são neutros, portanto produtos das relações sociais que representam uma concepção de Estado. Como tais determinações não são lineares nem diretas, por isso a necessidade do estudo empírico e do cruzamento de dados, numa perspectiva dialética, buscando compreender que a materialidade do objeto de estudo é social e historicamente constituída, sendo, portanto, síntese de múltiplas determinações (Marx, 1983), como no caso da relação União/Município.

A metodologia de pesquisa será composta por levantamento bibliográfico, documental e coleta de dados. O objeto empírico será a adesão de dois municípios paranaenses ao Compromisso Todos Pela Educação e, por consequência, a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) com o

objetivo de estabelecer a relação teórico-prática do programa federal em sua articulação com a realidade concreta dos entes federados.

Os municípios selecionados foram Campo Largo e Morretes, com base no critério da diversidade, como população, receita e número de matrículas, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Este estudo empírico está delimitado ao período de 2007, ano da criação do PDE, até 2015, durante a segunda etapa do PAR. A análise buscou, com base nos referenciais teórico-metodológicos, estabelecer relações de totalidade a partir de uma postura crítica, na perspectiva de apontar possíveis indicativos de superação dos problemas levantados, considerando os condicionantes e os limites postos no próprio processo de construção e desenvolvimento desta pesquisa.

Para a coleta de dados, o primeiro passo foi a caracterização da oferta da educação básica nos municípios em estudo, a partir dos dados oficiais do IBGE¹⁸ e do IPARDES¹⁹. Esta caracterização também envolveu outros dados dos municípios como população, receitas correntes, receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e os gastos com Manutenção e Desenvolvimento Educacional (MDE), que permitiram construir um cenário da situação da educação básica nos municípios, em especial da rede municipal, para ajudar na compreensão do significado da execução do PAR para esses municípios. Porém, outros recursos metodológicos foram utilizados para análise do objeto de estudo desta pesquisa como a análise dos documentos orientadores sobre o plano e as entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais e funcionários das secretarias de educação responsáveis pela operação do sistema.

Essas entrevistas realizadas dão base para os apontamentos e as análises aqui desenvolvidas, mas, dada sua quantidade, diversidade e complementaridade (entre os diferentes entrevistados), optou-se por não identificar isoladamente cada sujeito entrevistado e, por isso, não são feitas citações literais das falas dos entrevistados.

¹⁸IBGE: os dados dizem respeito a população estimada 2015.

¹⁹IPARDES: os dados têm como referência o ano de 2015

Com o objetivo de avaliar a dimensão desse instrumento de gestão da política educacional no que diz respeito à relação União/Município, em uma perspectiva de colaboração, há a necessidade do estudo empírico e da análise dos dados, numa perspectiva dialética, estabelecendo uma relação entre a teoria e a prática para compreender a concretude do objeto de estudo como social e historicamente constituído, sendo, portanto, síntese de múltiplas determinações da realidade concreta e no caso da relação União/Município, mediadas pelo contexto mais amplo e pelas relações políticas diretamente estabelecidas no âmbito do município.

4.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação

O texto constitucional de 1988 estabeleceu o regime de colaboração para que os entes federados cumprissem com suas competências comuns. Porém, o mesmo texto previa que esse regime deveria ser regulamentado por lei complementar, mas passados quase trinta anos, isso não aconteceu.

No entanto, o desafio de organizar a educação nacional levou a União a elaborar diversos instrumentos de gestão que consideravam a colaboração como elo das relações entre os entes federados, ao mesmo tempo em diversas iniciativas parlamentares tramitavam, sem sucesso, na Câmara Federal, conforme abordado anteriormente.

Também conforme apresentada nesse estudo, a transição da ditadura para a democracia ocorreu em um cenário de disputa entre as forças progressistas e as conservadoras que marcou os anos 1980 e como o neoliberalismo assume o Estado brasileiro na década de 1990 e atua para inviabilizar o caráter universal dos direitos sociais previstos na Constituição que apresentava ao país a possibilidade de um estado do bem-estar social.

Durante os anos 1990 e início do ano 2000, as políticas educacionais são administradas sob a ótica do Estado Mínimo, marcado pela ideologia da gestão eficiente, com diminuição da intervenção estatal, racionalização dos gastos, fragmentação das ações e restrição à participação dos demais entes federados e sociedade civil, que se limitava a fiscalizar a execução das ações e investimento dos recursos.

Nesse contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro, a descentralização e a focalização inviabilizaram a organização nacional da política educacional de forma articulada entre os entes federados autônomos e a universalização da educação enquanto direito social.

Contudo, a partir do ano de 2003, a década será marcada pelo avanço de governos democráticos e populares, em especial na área da educação. Os governos Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016), do Partido dos Trabalhadores (PT), adotaram iniciativas efetivas para organizar instrumentos de gestão educacional que barrassem as políticas de privatização e de descentralização implantadas pelos governos neoliberais que lhes precederam (GENTILI; STUBRIN, 2013).

Considerando o Brasil como um Estado federado, com autonomia entre os entes, vasta extensão territorial, diversidades culturais e desigualdades socioeconômicas regionais e o desafio de organizar a educação nacional como direito igualitário a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros a partir de um regime de colaboração, sob a ótica da universalização do direito à educação, o Governo Lula impulsiona a iniciativa do Ministério da Educação (MEC) em constituir um plano que visasse desenvolver ações articuladas entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios visando a melhoria da qualidade do ensino, principalmente da educação básica pública.

Entre as ações governamentais para implantar o regime de colaboração, destaca-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, colocando à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, um conjunto de instrumentos para avaliação e implementação de políticas de melhorias da qualidade da educação pública. Entre esses instrumentos estão o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação²⁰ e o Plano de Ações Articulados (PAR). Para ter acesso aos programas e ações de assistência técnica e financeira, estados e municípios deveriam fazer a adesão voluntária ao Compromisso Todos Pela Educação assumindo a responsabilidade de

²⁰ O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação foi instituído pelo governo federal por meio do decreto Nº 6.094. Prevê a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em um movimento mobilizador pela da melhoria da qualidade da educação básica. Apresenta 28 metas que envolvem o acesso, a permanência, o ensino e o rendimento escolar. Também aborda a formação profissional com ênfase em processos meritocráticos de avaliação (BRASIL, 2007).

cumprir a respectiva meta de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica²¹. Para tanto, o ente federado deveria elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR)²², previsto no decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que normatizava o PDE enquanto uma política educacional que objetivava a mobilização social para a melhoria da qualidade da educação básica por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira repassadas pela União, em regime de colaboração, ao Distrito Federal, aos Estados e Municípios. Assim, a gestão educacional se estrutura na gestão centralizada do sistema de ensino pela União, na qualidade da educação a partir de processos de avaliação externa e no financiamento como indutor do desenvolvimento para a qualidade de ensino almejado.

A modalidade de adesão é dita como voluntária, pois depende de iniciativa e decisão do ente federado e não por imposição da União. No

²¹O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador, dois conceitos considerados importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações externas em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. (BRASIL, 2007).

²²Seção II Do Plano de Ações Articuladas. Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. § 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local. § 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º. Art. 10. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado. § 1º São requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a formalização de termo de adesão, nos moldes do art. 5º, e o compromisso de realização da Prova Brasil. § 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios. § 3º A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, nos termos do § 2º, será formalizada na condição de partícipe ou interveniente. Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica. § 1º O Ministério da Educação fará o acompanhamento geral dos planos, competindo a cada convenente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local. § 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto. § 3º O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação. Art. 12. As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação (BRASIL, 2007).

entanto, para ter acesso à assistência técnica e financeira ela é obrigatória, pois caso não faça a adesão, o ente federado não terá direito a essa assistência ficando o financiamento da educação no Distrito Federal, Estados e municípios, restrito aos recursos financeiros provenientes do FUNDEB e dos percentuais da receita tributária, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 212.²³

4.3 A experiência de elaboração do PAR nos municípios de Campo Largo e Morretes, no estado do Paraná.

O PAR se trata de uma ferramenta operacionalizada pelos municípios, estados e Distrito Federal, que resulta em um planejamento de caráter plurianual (4 anos) e abrangendo dimensões, a saber, da gestão, formação, práticas pedagógicas e infraestrutura. É composto por três etapas: diagnóstico, elaboração do PAR e análise técnica. No diagnóstico o município faz o levantamento da sua situação educacional por meio de indicadores para as quatro dimensões, assinalando quatro níveis de pontuação conforme os seguintes critérios para cada indicador: pontuação 1 (um) para situação crítica, 2 (dois) para situação insuficiente, 3 (três) para favorável e 4 (quatro) para positiva. Cada pontuação exige uma justificativa fundamentada, pois gerará uma demanda potencial para possibilitar que o município atinja a pontuação adequada. De acordo com a pontuação atribuída aos indicadores, o sistema vai gerar, automaticamente, ações e subações a serem cadastradas pelo município para comporem o seu PAR.

Concluída a fase do diagnóstico, o município elabora o plano, propriamente dito e por fim, o MEC realiza a análise técnica (implementação do PAR) para a execução das subações. A execução pode ser realizada por quatro formas que são: assistência técnica do MEC, assistência financeira do MEC, financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e execução pelo próprio ente federado. Todos esses procedimentos do PAR estão em um sistema eletrônico do governo federal que é acessado após o

²³Dispõe sobre os percentuais mínimos de investimento na educação pela União de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, Art. 212).

cadastro do/a prefeito/ municipal, dirigente municipal da educação e técnico indicado pelo dirigente no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Para preenchimento do PAR, é obrigatória a formação de uma equipe local que deve ser composta pelo Dirigente Municipal de Educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos demais segmentos educacionais e de outras secretarias e órgãos do governo municipal, conforme a realidade de cada município. O diagnóstico deverá ser amplamente discutido e preenchido com muita cautela, de forma precisa e com informações fidedignas que podem ser consultadas em documentos disponibilizados pelo próprio Ministério de Educação, e também ser resultado de um debate coletivo da equipe local.

Quando o município assina o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ele se compromete a realizar ações para viabilizar o alcance de resultados nas vinte e oito diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação. O último desses compromissos é organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigente do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. Assim sendo, o princípio que fundamenta o processo do PAR é a democracia participativa e a colaboração entre entes federados, órgãos governamentais e a sociedade.

Ao implantar o PAR, o governo federal tinha como objetivo provocar nos estados e municípios a cultura do planejamento da política educacional e a construção da mobilização social pautada pela articulação institucional, no caso a administração municipal, por meio de alianças e parcerias com outras instituições governamentais, diversas organizações e movimentos sociais, além de procurar envolver estudantes, profissionais de Educação, familiares, cidadãos na luta pela educação de qualidade.

Para tornar a análise do PAR mais representativa, enquanto objeto empírico, os municípios de Campo Largo e Morretes foram selecionados a partir de características bastante diferenciadas. No aspecto político partidário, desde a adesão ao PDE/PAR, a partir do ano 2007, os municípios de Campo Largo e de Morretes foram administrados por diversos partidos políticos.

Campo Largo passou pelas administrações do Partido Socialista Brasileiro (PSB), PMDB e PT. O município de Morretes foi governado pelo PMDB, PT e, atualmente, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Isso reforça o caráter de política de Estado do PAR, superando a lógica de política de governos, portanto, transitórias.

Outro aspecto consideração foi com relação à diversidade quantitativa do número de habitantes, da taxa de urbanização e da densidade demográfica, o número de matrículas e receitas. A tabela 1, a seguir, mostra esses dados:

TABELA 1. Dados estatísticos dos municípios de Campo Largo e Morretes

Dados	Campo Largo	Morretes
Localização	Região Metropolitana de Curitiba	Litoral
Área territorial	1.244 km ²	684,58km ²
População	124.098 habitantes	16.435 habitantes
Densidade demográfica	89,93 habitantes /km ² .	22,96 hab/km ² .
Taxa de urbanização	83,80%	45,6%,

Fonte: IBGE, 2015

Com relação ao financiamento da educação, os municípios em estudo apresentaram os seguintes dados no ano de 2014:

TABELA 2. As receitas para educação nos municípios de Campo Largo e Morretes

Receita	Campo Largo	Morretes
Corrente	R\$ 238.786.959,00	R\$ 46.889.730,45
FUNDEB	R\$37.738.446,22	R\$5.302.954,08
Manutenção e Desenvolvimento da Educação	R\$33.771.015,08	R\$8.502.122,04

Fonte: IPARDES, 2015

Outro dado fundamental para analisar a situação educacional dos municípios e a sua relação com as políticas educacionais são os dados de matrículas, como mostra a tabela a seguir:

**TABELA 3. Matrículas no ensino regular segundo o nível de ensino e a dependência administrativa
Município de Campo Largo**

Nível de ensino	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
Educação infantil	-	-	3.844	885	4.729
Creche	-	-	1.300	434	1.734
Pré-escola	-	-	2.544	451	2.995
Ensino fundamental	-	6.658	8.405	1.833	16.896
Ensino médio	114	4.662	-	652	5.428
Educação profissional	299	-	-	554	853
TOTAL	413	11.320	16.093	4.809	32.635

FONTE: MEC/INEP, SEED-PR, 2015

Conforme os dados fornecidos pela tabela 3, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte de Campo Largo tem como responsabilidade o ensino público do município nos níveis Educação Infantil e Ensino Fundamental do 1.º ao 5.º Ano. São 17 Centros de Educação Infantil e 37 escolas que atendem um total de 12.249 matrículas. Assim sendo, a rede pública municipal de Campo Largo é responsável pelo atendimento de 44% dos estudantes da educação básica. As demais matrículas se dividem entre a rede Estadual com 40%, federal com 1,5% e a iniciativa privada com 14,5%.

**TABELA 4. Matrículas no ensino regular segundo o nível de ensino e a dependência administrativa
Município de Morretes**

NÍVEIS DE ENSINO	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
Educação infantil	-	-	388	54	442
Creche	-	-	188	41	229
Pré-escola	-	-	200	13	213
Ensino fundamental -	-	1.033	1.737	159	2.929
Ensino médio	-	686	-	40	726
Educação profissional	-	-	-	-	-
TOTAL	-	1.719	2.513	307	4.539

FONTES: MEC/INEP, SEED-PR, 2015

Conforme os dados fornecidos pela tabela 4, a Secretaria Municipal de Educação de Morretes tem como responsabilidade o ensino público do município nos níveis Educação Infantil e Ensino Fundamental do 1.º ao 5.º Ano. Possui um Centro Municipal de Educação Infantil e 17 escolas, sendo 6 urbanas e 11 rurais que atendem um total de 2.125 matrículas. Assim sendo, a rede pública municipal de Morretes é responsável pelo atendimento de 52% dos estudantes da educação básica. As demais matrículas se dividem entre a rede Estadual com 42% e a iniciativa privada com 6%.

Outro dado importante a ser considerado nesta análise é o IDEB, pois o PDE tem como objetivo básico que os municípios realizem todos os esforços para atingir as metas projetadas até 2021. Para o Brasil, a meta prevista até 2021, para rede municipal, etapa Anos Iniciais do Ensino Fundamental é 5.7 Para o município de Campo Largo, a meta projetada é de 6,6. Neste ponto, o município de Campo Largo apresentava em 2007 um IDEB de 4,8 e em 2013 atingiu 5,6, superando a meta que estava projetada em 5,5. Com relação a Morretes, a meta para 2021 é de 5.8. Possuía em 2007 um IDEB de 4,3 e em

2013 atingiu 4,4. No entanto, ficou abaixo da meta que estava projetada para 2013 de 4,7.

Esses dados dos municípios de Campo Largo e Morretes estão no contexto do modelo de municipalização no estado do Paraná, conforme a Constituição de 1988, em que os municípios assumem a Educação Infantil e os Anos Iniciais do Ensino Fundamental como sua responsabilidade prioritária. É um modelo de descentralização e autonomia da gestão pública da educação em uma república federativa, mas com uma coordenação nacional responsável pela formulação de diretrizes, planos e programas, entre outras iniciativas marcadas pela centralização na esfera da União.

Diante das responsabilidades e atribuições dos municípios no que diz respeito à oferta da educação básica e dos desafios do financiamento, o PAR foi muito bem recebido pelos municípios como possibilidade de superar muitos dos entraves para o desenvolvimento da educação básica, como espaços físicos adequados (obras, mobiliário e materiais didáticos) e formação continuada de docentes.

O município de Campo Largo, por exemplo, intensificou a adesão ao PAR, a partir de 2013. Até então, o município havia contratado uma empresa de consultoria para realizar os procedimentos, mas não teve êxito, principalmente porque o preenchimento do formulário depende de informações que exigem a interação dos funcionários e funcionárias municipais de diversas outras secretarias da administração municipal.

Assim sendo, em 2013, a secretaria municipal de educação organizou a equipe local conforme orientação do Ministério de Educação e também foi implantado o Comitê do Compromisso que teve um papel muito importante de mobilização social e de acompanhamento para a execução do PAR. Cumprindo os procedimentos do plano, o município recebeu mobiliários (duas mil carteiras escolares), cinco ônibus escolares, construção de uma quadra coberta, acesso a programas de formação e equipamentos de multimídia. Também está licitada a construção de quatro creches. Essas ações corresponderam a um repasse de recursos no montante de oito milhões de reais nos anos de 2013 e 2014.

Uma experiência a ser destacada foi com relação ao planejamento participativo entre o governo do estado e o município para a elaboração do

PAR pelo Estado. O planejamento identificou a necessidade de construção de duas unidades escolares, sendo uma para o atendimento da educação profissional. Assim, as duas obras foram aprovadas e licitadas correspondendo ao valor de 13 milhões de reais. Essas obras foram iniciadas, mas por questionamento do Tribunal de Contas do Estado, com relação à execução das obras e pagamentos, elas encontram-se paralisadas, uma com 95% de construção e a outra com apenas 30%. Nesta parceria, o município ficou com a responsabilidade da cessão dos imóveis e com a documentação devidamente regularizada e o serviço de terraplanagem, cabendo ao Estado a construção das obras.

A experiência do município de Morretes com o PAR também foi intensificada a partir do ano de 2013, porém com grandes dificuldades em articular a equipe local e o Comitê do Compromisso. Segundo gestores e técnicos municipais entrevistados, a dificuldade em fazer a articulação entre a equipe local do PAR e o Comitê do Compromisso está na falta de interesse pela “coisa” pública, que pode ser por falta de conhecimento e/ou problema de disponibilidade de tempo. Também avaliaram que essa dificuldade é resultado de uma cultura de não participação direta da população em espaços de construção coletiva de políticas públicas e de controle social. Essa constatação, também revela a dificuldade de implantar a gestão democrática que, inclusive, o programa se preocupa em desenvolver.

Apesar dessas condições, o município realizou dois termos de compromisso para aquisição de um ônibus escolar e mobiliário para as escolas. Atualmente, encontram-se cadastradas e em processo de licitação pelo município a construção de uma creche e de uma quadra coberta. Também se encontra ainda em análise a ampliação de uma escola municipal que atende da pré-escola ao nono ano do Ensino Fundamental. Em se tratando de recursos financeiros essas ações representam cerca de dois milhões de reais.

A valorização do planejamento também fica evidente nos depoimentos dos secretários de educação dos dois municípios. É uma ruptura no modo de administrar a educação que, historicamente, não tinha a cultura do planejamento em médio e longo prazo, assim como o atrelamento ao financiamento. Isso é muito significativo, pois as ações definidas para atingir a

melhoria na qualidade da educação se organizam na perspectiva de garantir sua continuidade e universalidade enquanto política pública de Estado.

Diante do exposto, os municípios que apresentam significativas diversidades sociais e econômicas, referem-se ao PAR como único instrumento que tenta promover de forma institucional, mesmo que verticalizada, o regime de colaboração entre os entes federados, em especial na relação entre municípios e União.

Para esses técnicos e gestores entrevistados, o PAR pode ser considerado como um importante instrumento democrático de gestão da educação, pois possibilita as mesmas oportunidades a todos os municípios, sendo o ponto de partida um diagnóstico elaborado pelo próprio município que identifica suas reais necessidades para promover a qualidade da educação, invertendo a lógica centralizadora da União em direcionar os recursos financeiros.

No entanto, também há um consenso de que a efetividade das ações cadastradas dependerá do grau de envolvimento da administração municipal com a elaboração do PAR, o que depende do exercício de liderança do/a dirigente municipal da educação e do/a prefeito/a municipal e pressupõe colocar a educação efetivamente na lista de prioridades da sua gestão.

4.4 Possibilidades e limites do PAR no regime de colaboração

Ao analisar os resultados da elaboração e execução do PAR, se pode considerar que alguns elementos têm estreita relação com a qualidade desses resultados, como a capacidade de mobilização social por parte da administração municipal, o envolvimento do quadro de funcionários/as públicos/as e a integração entre as secretarias, departamentos e órgãos governamentais. Além desses elementos o PAR presume a superação de práticas conservadoras da administração pública, a continuidade das políticas educacionais, o rompimento com a política do clientelismo eleitoral na definição por obras e prestação de serviços e, fundamentalmente, a valorização do planejamento na gestão pública.

A constituição deste modelo proposto obrigou os entes federados a uma organização local, a partir de uma lógica centralizada na União, ao definir como

meta da política educacional nacional a elevação da qualidade da educação brasileira aos patamares dos países desenvolvidos. O parâmetro adotado pelo PDE foi o índice 6,0 obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que ficaram entre os 20 países com maior desenvolvimento educacional do mundo, sendo que essa meta seria medida pelo IDEB.

De forma vertical, a União define a política de investimento de recursos na Educação, tendo como objetivo central a qualidade educacional, a partir de um compromisso a ser firmado com todos os entes federados e a sociedade civil. Assim sendo, muitos municípios e estados que aderiram ao PAR, tiveram que se condicionar aos critérios e padrões estabelecidos pela União, o que ocasionou durante os primeiros anos de implementação a visível falta de gerenciamento e controle, tanto das informações, quanto da capacidade técnica e de organização de muitas secretarias municipais de educação.

Visivelmente questões regionais não foram identificadas dentro dos procedimentos padronizados instituídos, ocasionando um agravo principalmente para as políticas públicas relacionadas às populações do campo, indígenas, quilombolas e qualquer outra situação que necessitasse de um olhar além do padrão.

Entre as dificuldades dos municípios, estão a elaboração dos projetos e, principalmente, a execução, tanto por desqualificação das gestões, quanto da incapacidade das empreiteiras e construtoras responsáveis, que em diversas situações abandonavam as obras, principalmente em municípios de pequeno e médio porte.

As ações privilegiadas pelos municípios foram sempre as que dependem um grande aporte de recursos, sendo elas para obras de ampliação, novas construções e melhorias da infraestrutura existente, normalmente de escolas, creches e construções de quadras cobertas.

Entendendo que a EC nº 59 de 2009, tornou obrigatório o ensino para as crianças de 04 até 17 anos, e os municípios teriam até o ano vigente, 2016, para adequar os seus sistemas, as solicitações para construção/ampliação de escolas e creches tornou-se o carro chefe do PAR.

Já no 1º mandato (2011 a 2014) da Presidenta Dilma Housseff (PT), perceberam-se os problemas enfrentados pelos entes para planejar os projetos

e executar as construções, sendo criada no PAR a possibilidade de liberação de recursos para desenvolvimento de projetos, algo até então não visto. Ainda foi desenvolvido pelo Governo Federal um novo processo de pacotes licitatórios, para garantir que os municípios pequenos e médios, não tivessem mais dificuldades, sejam elas por esvaziamento de chamamento licitatório, por abandono de obras e outros. Essas ações foram desenvolvidas pelo PAR, mas executadas através do Programa de Aceleração e Crescimento (PAC)²⁵, o que viabilizou o maior número de conclusão e execução das obras.

As demais ações se concentravam principalmente nos ônibus escolares, como o Programa Caminho da Escola, que se dedicava a educação no campo, não sendo difícil encontrar, por exemplo, os ônibus amarelos do Governo Federal transitando pelos municípios. Notoriamente todas as ações do PAR estavam diretamente relacionadas aos Programas do Ministério da Educação, como Mais Educação, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), entre outros, além da aquisição de mobiliários escolares, desde carteiras, cadeiras, ventiladores e conjuntos de equipamentos de multimídia.

O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. Para tanto, escolas, estados e municípios deveria fazer a adesão ao programa recebendo recursos financeiros para a sua manutenção.

Com relação ao PNAIC, os municípios realizaram a adesão pelo PAR devido ao desafio de alfabetizar as crianças até o 3º ano. Para contribuir com esse desafio, que é responsabilidade constitucional dos municípios, o governo federal instituiu o PNAIC para promover, principalmente, um programa de formação continuada para professores alfabetizadores, além de material didático, entre outras ações.

Importante destacar que a maior adesão do PAR sempre se deu pelos municípios, pois os estados, como no caso do Paraná, acabaram por aderir recentemente, ou com menos força. Já é perceptível nos diagnósticos a

²⁵Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável (<http://www.pac.gov.br/>. Acessado em 03/10/2016).

interferência positiva gerada na estrutura das redes municipais, como exemplo a identificação da necessidade da construção de creches²⁶ para garantir o atendimento da demanda pela Educação Infantil. Nesta questão, o Ministério da Educação instituiu o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). O programa oferece assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas.

Uma explicação para essa corrida dos municípios em fazer a adesão ao PAR está na própria Constituição de 1988 que municipalizou a Educação Infantil e o Ensino Fundamental - Anos Iniciais - principalmente. Essa divisão de responsabilidades entre os entes federados não veio acompanhada de financiamento suficiente para os municípios que também assumiu outras atribuições, como o transporte escolar. Os recursos oriundos são de Transferências Voluntárias, portanto, a União transfere esses recursos aos demais entes federados, de forma colaborativa, a partir da realização do PAR, e sem prejudicar a obrigatoriedade daquele mínimo determinado constitucionalmente. Dessa forma, tornam-se fundamentais para que os municípios possam cumprir com suas responsabilidades de forma compartilhada com a União.

Neste sentido, o PAR promove uma relação de colaboração, pois além das questões financeiras citadas, não é pautado na competição entre os municípios, viabiliza a inter-relação em âmbito nacional e contribui para que os municípios sustentem suas responsabilidades constitucionais, cumpram com suas atribuições promovendo o desenvolvimento educacional em busca da superação das desigualdades locais.

É importante destacar que quando da sua implantação, o PAR foi concebido como um modelo de regime de colaboração que respeita a autonomia dos entes federados, pois depende da adesão dos entes federados ao plano de metas e da elaboração de um plano para um prazo de quatro anos,

²⁶Também com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), o governo federal atende unidades de educação infantil. Até dezembro de 2012, foi aprovado o financiamento para 5,5 mil creches. Destas, 751 já foram entregues, 569 estão em funcionamento; outras 2.740, em fase de construção; 2.019 na etapa de planejamento e licitação e 50 foram canceladas (<http://portal.inep.gov.br/>. Acessado em 03/10/2016)

a partir de um diagnóstico da situação educacional local. Também tem a característica de ser uma política universal, uma vez que o governo federal oferece a adesão a todos os entes federados, de forma indiscriminada e considerando os diferentes índices de desenvolvimento da educação básica. Neste sentido, o PAR se consolida como uma política de Estado, não compromete os recursos financeiros já definidos na Constituição, nem está atrelado a parcerias por adesão partidária ou por decisões de governos.

Contudo, a crítica ao modelo dessa ferramenta de gestão se concentrava na relação verticalizada uma vez que a adesão ao PDE/PAR é estabelecida por cada ente federado de forma individualizada com a União, não havendo uma articulação nem dos municípios com os estados, nem dos municípios entre si para elaborar seus planos.

Essa limitação do PAR pode ser atribuída a inexistência de um sistema que articulasse a educação em uma perspectiva de educação nacional. Em que pese que em 2007, ainda estava em vigência o Plano Nacional de Educação (2001-2011), esse não foi considerado como referência para a organização do PDE, e conseqüentemente, do PAR. Ao ser instituído, o PDE visava atender as vinte e oito metas do Compromisso Todos Pela Educação e reuniu ações que o governo já desenvolvia, bem como criou outras com estreita relação com o PAC.

O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação visa envolver a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Ao aderir ao plano de metas, o ente federado se compromete em realizar ações que contemplem a aprendizagem como foco principal da gestão educacional. A partir dessa prioridade, se obriga a implantar a gestão participativa, a valorização dos profissionais da educação, com avaliação sistemática por meio de critérios meritocráticos e iniciativas de formação continuada. Também estabelecerá uma política de acompanhamento do desempenho escolar, bem como de garantia do acesso, permanência e combate à evasão. Outra meta a ser cumprida é o atendimento à educação infantil e à alfabetização de jovens e adultos.

Enfim, o cumprimento desse plano de metas compartilha competências políticas, técnicas e financeira para a execução de programas de manutenção

e desenvolvimento da educação básica, em um regime de colaboração entre União e demais entes federados.

Com a aprovação do PNE, lei 13.005/2014, houve movimentos no sentido de superar a dicotomia local e nacional, autonomia e colaboração, descentralização e centralização. Um movimento aconteceu no Poder Executivo Federal ao incorporar o PNE (2014-2024) na nova etapa do PAR-2015 como eixo-estruturante do diagnóstico e, por extensão, os Planos Estadual e Municipal. Ao elaborar o PAR, cada indicador da situação educacional local deverá ser considerado a partir da sua relação com uma meta do Plano Municipal de Educação que está articulado às metas do Plano Nacional. Assim, diante deste novo contexto de entrelaçamento com o PNE, o PAR poderá se consolidar como um instrumento da gestão educacional responsável pela materialização do regime de colaboração, mas na perspectiva da totalidade em que a educação nacional esteja organizada de forma articulada pelo poder central, União, em uma relação de construção coletiva com os demais entes federados, desenvolvendo a unidade a partir da diversidade. Sendo síntese de múltiplas determinações, essa totalidade impõe a necessidade de ações coordenadas visando aos objetivos comuns.

Outro movimento sob a mesma lógica da unidade, a partir da diversidade, alcançou o Poder Legislativo pela proposição do Projeto de Lei Complementar N.º 413/2014 de autoria do deputado federal Ságuas Moraes (PT), em tramitação na Câmara Federal, que prevê a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, conforme o artigo 23 da Constituição Federal, na busca da unidade a partir da diversidade. O projeto de lei considera a organização da educação nacional na perspectiva da totalidade de um projeto de desenvolvimento social em que a educação é elemento estratégico. Desse modo, esse projeto de lei propõe a instituição da lei do Sistema Nacional de Educação, articulado pelo plano nacional de educação e a criação de uma instância de negociação federativa, a instituição da Lei de Responsabilidade Educacional dos Dirigentes e o financiamento, reposicionando a responsabilidade da União para que entes federados cumpram com o padrão mínimo de qualidade, na articulação dos seus sistemas com o sistema nacional.

O compromisso de cumprir com o padrão mínimo de qualidade no ensino está previsto na Constituição de 1988, artigos 206 e 211, e na LDB/96 artigos 3º e 4º. Neste sentido, competem à União as funções redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados. Por sua vez, a LDB, se refere a padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e qualidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo - aprendizagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime de colaboração é um dispositivo constitucional previsto na Constituição Federal de 1988. No entanto, passados 26 anos, esse dispositivo não se encontra regulamentado por lei complementar, o que significa uma grande limitação na implantação de uma política nacional na perspectiva de garantir o acesso universal à educação pública de qualidade que promova o desenvolvimento da sociedade.

A não regulamentação jurídica do preceito constitucional teve como pano de fundo a reforma do Estado brasileiro, nos anos 1990, em bases conservadoras e liberais no contexto da hegemonia ideológica neoliberal da redução da máquina estatal, da descentralização como critério de eficiência e racionalidade dos gastos públicos que promoveu a desconfiguração da Constituição “cidadã”.

Com a posse dos governos democrático-populares, a partir de 2003, a lógica do Estado Mínimo foi perdendo espaço sendo adotado o modelo desenvolvimentista que concebia as políticas sociais como mecanismos de indução do desenvolvimento econômico.

Neste contexto, o governo federal implanta a cultura do planejamento das políticas educacionais com forte apelo à mobilização social a fim de trazer a educação para a centralidade das ações governamentais. Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), a ideia de regime de colaboração é retomada e sistematizada no Compromisso Todos Pela Educação. Por meio do PDE, a União estabelece uma nova relação com os municípios de regime de colaboração por meio das transferências voluntárias para financiar a melhoria da qualidade da educação básica, responsabilidade dos municípios e estados, por meio da construção de creches, escolas novas, ampliação de espaços, quadras cobertas, fornecimento de materiais pedagógicos, mobiliários e ônibus escolares, bem como programa de formação inicial e continuada. Para viabilizar esse repasse financeiro, o município deveria elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) de forma participativa com representantes de movimentos sociais, segmentos educacionais e instituições governamentais, além de assinar o Termo de Compromisso.

Desse modo, o PAR representa uma importante ferramenta de gestão pública, pois estimula os entes federados a adotarem uma organização de gestão integrada na administração com valorização da cultura do planejamento a partir do diagnóstico da realidade da situação educacional.

Nesse aspecto, importa destacar que a lógica que permeou a relação União/Município por meio do PDE/PAR é de romper com práticas pontuais e assistencialistas. A análise dos documentos, entrevistas e a visita a campo permitiram concluir que, a partir dos municípios em estudo, que possuem portes diferenciados de receita e número de matrículas, o tratamento dispensado é o mesmo, portanto, não há discriminação entre os entes federados seja de ordem econômica, política, cultural ou territorial.

A pesquisa revela que embora haja problemas no preenchimento do formulário do PAR, devido ao grande número de informações solicitadas e com a necessária comprovação, é possível ao município melhorar suas condições físicas e materiais para atendimento às suas responsabilidades educacionais.

Há que se ressaltar a importância de a equipe local ser composta por profissionais concursados, portanto, do quadro próprio da prefeitura para atuarem na elaboração do PAR. Assim, em caso de troca do prefeito municipal, o município não sofrerá com a comum descontinuidade nas políticas públicas.

Outro aspecto importante a ser considerado é com relação ao alcance dos índices de qualidade educacionais previstos para os municípios. O município de Campo Largo apresentava em 2007 um IDEB de 4,8 e em 2013 atingiu 5,6. Na meta projetada, o município ultrapassou o que era esperado de 5,5. Com relação ao município de Morretes, em 2007 possuía um IDEB de 4,3 e em 2013 atingiu 4,4. Mesmo ficando abaixo da meta que estava projetada para 2013 de 4,7 o município obteve uma pequena melhora.

Com relação às dificuldades do PAR, é importante destacar que as primeiras etapas faziam referência somente aos compromissos elencados no decreto de sua criação, portanto, definidos de forma centralizadora. No entanto, a etapa 2015, redireciona a sua organização que está estruturada em consonância com o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação enquanto ponto de convergência das políticas públicas da educação brasileira para os próximos dez anos e foi fruto de um amplo debate com a sociedade.

Na perspectiva do objetivo principal do PDE, a melhoria do índice de desenvolvimento da educação básica, a avaliação continua pelos mesmos mecanismos externos, como a Prova Brasil e, o levantamento do rendimento escolar, não havendo outras formas de avaliação da qualidade.

Contudo, em que pese a contribuição fundamental do PAR para estabelecer uma relação de colaboração entre União e Município, ainda no contexto da federação com autonomia municipal, é possível concluir que somente a elaboração e implantação de um sistema nacional de educação, articulado pelo Plano Nacional de Educação e pautado pelo regime de colaboração entre União, Distrito Federal, Estado e Municípios cumprirá o papel importante na articulação entre os sistemas de ensino, na perspectiva de construir uma unidade na diversidade, para além do local e da descentralização.

No conjunto das contradições do Estado em uma sociedade capitalista, a elaboração do PAR permeado pelo regime de colaboração é uma construção que tem como pressuposto uma concepção de Estado social-desenvolvimentista. O Estado assume um papel ativo e com intencionalidade política planejada na busca de ações coordenadas visando um objetivo comum aos entes federados de alcançar a qualidade social da educação básica, a partir de parâmetros definidos. Neste sentido, a gestão das políticas educacionais deverá considerada não apenas pelos resultados atingidos, mas também pelo seu processo por meio de um planejamento a médio e longo prazo.

Por fim, importa destacar que as políticas educacionais quando tratadas no campo da gestão não podem ficar atreladas a uma tomada de decisão política sem colocá-las no campo da reflexão das suas contradições, inclusive para além do discurso de eficiência e de eficácia, tendo como direção superar a visão gerencial das políticas sociais, denominada atualmente de Nova Gestão Pública (NGP), na perspectiva da atuação de um Estado efetivamente democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos Augusto. **Sistema Nacional de Educação e Fundo Público: entre direitos, autonomias, constrangimentos fiscais e cobiças.** Política educacional, cidadania e conquistas democráticas. Pablo Gentili (organizador) - São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ABICALIL, Carlos Augusto. **Da CONAE ao novo PNE, a articulação do Sistema Nacional de Educação.** Cadernos do Núcleo de Educação, Cultura e Desporto. Congresso Nacional, 2011.

ARAÚJO, Luiz. **O Desafio do Regime de Colaboração no novo Plano Nacional de Educação.** Financiamento da educação, gestão, transferência e controle social dos recursos: livro 7: CONAE Paraná: reflexões e provocações/ Angelo Ricardo de Souza (organizador) - 1.ed.- Curitiba, Appris, 2015.

BARBOSA, Aparecida Reis. **A relação estado/município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba – Curitiba, 2008.**

BIANCARELLI, André. ROSSI, Pedro. **A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista.** Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho. Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (orgs). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BORDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Tradução Fernando Tomaz, 7. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL, **Constituição Federal** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. (1996). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (Lei 9394/1996).** Brasília, DF, 1996.

BRASIL, Ministério da Educação. (2007). **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Lei 11.494/2007)**. Brasília-DF

BRASIL, Ministério da Educação. (2007). **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto Nº 6.094/2007)**. Brasília-DF

BRASIL, Ministério da Educação (2011). **Orientações para elaboração do plano de ações articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. Brasília-DF

BRASIL, Ministério da Educação (2014). **Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014)**. Brasília-DF.

CASSINI, Simone Alves. **Federalismo e política educacional no Brasil: debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração pós Constituição federal de 1988**. Pôster apresentado na 33ª Reunião da ANPED. Disponível em: www.anped.org.br/.../Pôsteres%20em%20PDF/GT05-6039-Res.doc... Acesso em 06 de junho de 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão e MENEZES, Raul Miranda. **Avanços e Limites na Gestão da Política Federal De Ensino Fundamental nos Anos 1990**. Texto para discussão n 947. Brasília, abril de 2003. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) Governo Federal, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida. Município de Campo Largo (2014). Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br>. Acessado em 09/06/2016.

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida. Município de Morretes (2014). Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br>. Acessado em 09/06/2016.

Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Município de Campo Largo (2014). Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br>. Acessado em 09/06/2016.

Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Município de Morretes (2014). Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br>. Acessado em 09/06/2016.

FAGNANI, Eduardo. FONSECA, Ana. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade.** Campinas, 2005.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. **Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação.** Educação em Foco, Juiz de Fora, v. 17, n.3,p. 153-176, nov. 2012/ fev.2013.

GENTILI, Pablo. STUBRIN, Florencia. **Igualdade, direito à Educação e Cidadania: quatro evidências de uma década de conquistas democráticas.** Política educacional, cidadania e conquistas democráticas. Pablo Gentili (organizador)- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo,2013.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br> – Acessado em 09/06/2016

INEP. **Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Anísio Teixeira.** Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado>. Acessado em 10 de junho de 2016.

IPARDES. **Caderno Estatístico Município de Campo Largo** (2016). Curitiba

IPARDES. **Caderno Estatístico Município de Morretes** (2016). Curitiba

MARINE, Caio. (2003). **Aspectos Contemporâneos do Debate da Administração Público Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. professor e

consultor do Núcleo de administração pública fundação Dom Cabral/Brasília – DF.

MORAES, Reginaldo C. **Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade.** Educ.Soc., Campinas, v.23, n.80, setembro/2002, p.13-24

MUNHOZ. Sara Regina. **A atuação do “Centrão” na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988: dilemas e contradições.** Disponível em <http://www.revista.ufpe.br/politica hoje>. Acessado em 04/07/2016

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1998). **A Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo, Ed. 34, Brasília, CNAP.

POULANTZAS, Nicos. (1977) **O Estado em Crise.** Tradução Maria Laura Viveiros. Rio de Janeiro: Graal.

Prefeitura Municipal de Campo Largo. Disponível em <http://www.campolargo.pr.gov.br/site/secretarias>. Acessado em 09/06/2016.

Prefeitura Municipal de Morretes. Disponível em www.morretes.pr.gov.br. Acessado em 09/06/2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o caso das políticas de saúde.** Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 23, setembro, 1987.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação.** Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio / agosto. 2010.