

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

QUEIZA LARISSA GOMES DE OLIVEIRA

**O Plano de Ações Articuladas (PAR):** assistência técnica e financeira da União ao município de Teresina-PI

TERESINA

2023

QUEIZA LARISSA GOMES DE OLIVEIRA

**O Plano de Ações Articuladas (PAR):** assistência técnica e financeira da União ao município de Teresina-PI

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de mestre em educação, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal do Piauí.

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosana Evangelista da Cruz

TERESINA

2023

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências da Educação  
Serviço de Representação da Informação

O48p Oliveira, Queiza Larissa Gomes de  
O Plano de Ações Articuladas (Par): assistência técnica e financeira da união ao município de Teresina-PI / Queiza Larissa Gomes de Oliveira. -- 2023.  
176 F.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí,  
Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação  
em Educação, Teresina, 2023.

“Orientadora: Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz”

1. Direito à Educação. 2. Política Educacional.  
3. Planejamento Educacional. 4. Financiamento da Educação.  
I. Cruz, Rosana Evangelista da. II. Título.

CDD 370.981

QUEIZA LARISSA GOMES DE OLIVEIRA

**O Plano de Ações Articuladas (PAR):** assistência técnica e financeira da União ao município de Teresina-PI

Dissertação submetida à apreciação da Banca Examinadora com vistas à obtenção do Título de Mestre em Educação junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí. Linha de pesquisa: Políticas Educacionais e Gestão da Educação.

Orientadora: Professora Dra.<sup>a</sup> Rosana Evangelista da Cruz

**BANCA EXAMINADORA**

Aprovado em 28 de fevereiro de 2023



Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Rosana Evangelista da Cruz (Orientadora)  
Universidade Federal do Piauí – UFPI



Prof. Dr. Luís Carlos Sales (Avaliador Interno)  
Universidade Federal do Piauí – UFPI



Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Cacilda Rodrigues Cavalcanti (Avaliadora Externa)  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

*Dedico esse trabalho a todos os que foram, que são e que serão da educação pública.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus por inspirar, fortalecer e ajudar nos momentos de angústia na escrita dessa dissertação e em toda a minha vida, por me capacitar e estar por trás de todos os acertos. Os melhores momentos de todo esse processo foram os de oração e os que me permitiram ver a Graça, cuidado e misericórdia de Deus na minha vida.

A minha mãe Izolete, minhas irmãs Laís e Raquel e meu querido sobrinho Rafael, minhas fontes de alegria. Obrigada por sempre me lembrarem o que realmente importa.

A maravilhosa professora Rosana, por seus muitos ensinamentos, por investir em mim, por ser um exemplo de professora e por ter contribuído na minha formação de forma humilde e espetacular. Obrigada pela sintonia, lealdade e por orientar para a vida!

As minhas amigas Sara, Kelty e Marcilene por sempre estarem me ouvindo, aconselhando e na torcida por mim e pela conclusão deste trabalho. A querida Lucine por horas de ligação, orientação, risos e muitos ensinamentos. A amada amiga Osmarina (*In memoriam*) por acreditar no meu potencial, me incentivar e me ensinar o que é persistir. Obrigada pelo imensurável apoio!

Ao Modo-U (Faculty Commons Brasil) pelos muitos ensinamentos, pelo compartilhamento de experiências, orientações, incentivos, fortalecimento e o mais importante, por ter me apresentado amigos tão preciosos. Gratidão pelos momentos incríveis.

Ao Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Política e Gestão da Educação (NUPPEGE), por ser tão formativo, importante e ter sido fundamental na minha caminhada acadêmica. Obrigada pelo acolhimento.

As técnicas do FNDE pelos diálogos sobre o Plano de Ações Articuladas, compartilhamento de informações e dados através do Sistema de Informação ao Cidadão. À Capes pela bolsa de mestrado, apoio imprescindível para realização dessa pesquisa.

*Não havendo ainda palavra alguma na minha língua, eis que logo, ó  
Senhor, tudo conheces.*

**Salmos 139:4**

OLIVEIRA, Queiza Larissa Gomes de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR): assistência técnica e financeira da União ao município de Teresina-PI.** Dissertação (Mestrado). 176 f. Programa de pós-graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2023.

## RESUMO

A pesquisa trata do Plano de Ações Articuladas (PAR), conjunto de ações de assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, em caráter suplementar e voluntário, tendo por objetivo analisar os limites e as potencialidades do planejamento e execução do PAR, no município de Teresina, para o recebimento da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE. A pesquisa, de abordagem quantiquantitativa, envolveu estudo bibliográfico e documental, com base em autores que estudam o financiamento, o planejamento e a gestão da educação, especialmente os que discutem o tema, e nos dos manuais do PAR; nos três Planos elaborados no município de Teresina (2007 a 2020); nas tabelas de pagamento referentes à conta bancária específica das transferências do PAR/FNDE e de todos os programas do FNDE para o município; nos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) disponibilizado no SIOPE e na legislação que orienta a garantia do direito à educação no Brasil. Também foram realizadas entrevistas com gestores do sistema de ensino responsáveis pelo PAR. Os resultados do estudo indicaram que o PAR é uma estratégia do governo federal que contribuiu com a constituição de um movimento de planejamento baseado em diagnóstico da realidade nas secretarias de educação e para a aproximação entre o município e a União. No entanto, o PAR apresenta as seguintes limitações: a concepção de planejamento propagada, de recorte gerencial; a pouca participação social no processo de elaboração; o fato de a assistência técnica e financeira da União não contemplar todas as ações solicitadas nos Planos pelo município e a decisão final sobre quais ações apoiar ser do âmbito da União, demonstrando enfraquecimento da autonomia do ente. No período analisado, a principal ação atendida no município de Teresina foram as obras de creches, mesmo havendo solicitações em outras dimensões do Plano. Conclui-se que o PAR tem efetivos limites e potencialidades, sendo evidente a necessidade de ampliação da assistência técnica e financeira da União para o atendimento das ações demandas pelo município.

**Palavras-chave:** direito à educação; política educacional; planejamento educacional; financiamento da educação; plano de ações articuladas.



OLIVEIRA, Queiza Larissa Gomes de. **The Articulated Action Plan (PAR): technical and financial assistance from the Union to the municipality of Teresina-PI.** Dissertation (Master in Education). 176 f. Postgraduate Program in Education, Education Science Center, Federal University of Piauí, Teresina, 2023.

### **ABSTRACT**

This research focuses on the Articulated Action Plan (PAR), set of actions of technical and financial assistance of the Union to states and municipalities, on a supplementary and voluntary basis, with the objective of analyzing the limits and potentialities of the planning and execution of the PAR, in the municipality of Teresina, to receive technical and financial assistance from MEC/FNDE. The research, with a quantitative and qualitative approach, involved a bibliographical and documental study, based on authors who study the financing, planning and management of education, especially those who discuss the theme, and those in the PAR manuals; in the three Plans elaborated in the municipality of Teresina (2007 to 2020); in the payment tables referring to the specific bank account for PAR/FNDE transfers and all FNDE programs for the municipality; on the data from the Summary Budget Execution Report (RREO) available at SIOPE and on the legislation that guides the guarantee of the right to education in Brazil. Similarly interviews were carried out with managers of the education system responsible for the PAR. The results of the study indicated that the PAR is a federal government strategy which contributed to the constitution of a planning movement based on the diagnosis of reality in the education departments and for the approximation between the municipality and the Union. However, the PAR has the following limitations: the propagated conception of planning, managerial approach; little social participation in the elaboration process; the fact that the technical and financial assistance of the Union does not cover all the actions requested in the Plans by the municipality and the final decision on which actions to support is within the scope of the Union, demonstrating a weakening of autonomy of the entity. In the analyzed period, the main action taken care of in the municipality of Teresina was the works of day care centers, even though there were requests in other dimensions of the Plan. In conclusion, the PAR has effective limits and potentialities, being evident the need to expand the technical and financial assistance of the Union to attend the actions demanded by the municipality.

**Keywords:** right to education; educational politics; educational planning; financing of education; articulated action plan.

## LISTA DE QUADROS

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| Quadro 1 -  | Objetivos e fontes da pesquisa:  | 12  |
| Quadro 2 -  | : Divisão de prioridades entre os entes federados conforme o artigo 9, 10 e 11 da LDB/1996:                              | 34  |
| Quadro 3 -  | Impostos estabelecidos na CF/1988 para o financiamento da educação   | 37  |
| Quadro 4 -  | Definição de tributo, impostos, taxas e contribuições de melhoria Lei nº 5.172   | 38  |
| Quadro 5 -  | Definição de despesas em MDE, conforme os Art. 70 e 71 da LDB/1996   | 43  |
| Quadro 6 -  | Composição do Fundef e do Fundeb   | 56  |
| Quadro 7 -  | Eixos de atuação, objetivos e ações do PDE   | 68  |
| Quadro 8 -  | Principais modificações do PAR durante os primeiros ciclos (2007 a 2020)   | 71  |
| Quadro 9 -  | Dimensões e áreas do primeiro ciclo do PAR.  | 76  |
| Quadro 10 - | Exemplo de pontuação dos indicadores no primeiro ciclo do PAR.   | 77  |
| Quadro 11 - | Dimensões e áreas do segundo ciclo do PAR.   | 86  |
| Quadro 12 - | Crterios de pontuação para o diagnóstico do segundo ciclo do PAR.  | 87  |
| Quadro 13 - | Etapa Preparatória para Elaboração do Terceiro Ciclo do PAR (2016-2020).   | 97  |
| Quadro 14 - | Dimensões I e II, áreas e indicadores do terceiro ciclo do PAR (2016-2020).  | 100 |
| Quadro 15 - | Dimensão do PAR práticas pedagógicas e avaliação   | 103 |
| Quadro 16 - | Evolução populacional e valor do PIB do estado do Piauí e do município de Teresina (2007-2019)                           | 108 |
| Quadro 17 - | Número de matrícula por etapa de ensino da rede municipal de Teresina (2007-2020)  | 109 |
| Quadro 18 - | Rede municipal de ensino: unidades de educação infantil e ensino fundamental, por região e jornada de atendimento (2022) | 110 |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| Quadro 19 - | Evolução do Ideb Município de Teresina (2007-2019).  | 111 |
| Quadro 20 - | Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação de Teresina (2007)  | 113 |
| Quadro 21 - | Dimensões, áreas e indicadores do PAR 1 do município de Teresina   | 118 |
| Quadro 22 - | Dimensões, áreas e quantidade de indicadores do PAR 2 do município de Teresina   | 119 |
| Quadro 23 - | Descrição da etapa preparatória do PAR 3 de Teresina   | 122 |
| Quadro 24 - | Dimensões, áreas, quantidade de indicadores e componentes do PAR 3 do município de Teresina  | 123 |
| Quadro 25 - | Dimensões com ações mais presentes nos planos de Teresina/Piauí (2007-2020)  | 130 |
| Quadro 26 - | Execução de despesas do PAR no ano de 2007 no município de Teresina – valores nominais   | 131 |
| Quadro 27 - | Financiamento do PAR por ação de governo – despesas liquidadas (2008-2020), em valores nominais  | 132 |
| Quadro 28 - | Despesas liquidadas por objeto (2008 a 2020) – valores nominais  | 133 |
| Quadro 29 - | Financiamento do PAR por objetos e ciclos concluídos no município de Teresina – PI, com despesas liquidadas em valores nominais e percentuais  | 139 |
| Quadro 30 - | Comparativo entre a representatividade das despesas liquidadas do PAR em relação às despesas de MDE e do FNDE (programas de assistência financeira complementar da União) (2008-2020) – valores nominais | 142 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| Anpae    | Associação Nacional de Política e Administração da Educação  |
| ANPEd    | Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  |
| BNCC     | Base Nacional Comum Curricular                               |
| CAE      | Conselho de Alimentação Escolar                              |
| CAQ      | Custo Aluno Qualidade  |
| CAQi     | Custo Aluno-Qualidade Inicial                                |
| CD       | Conselho Deliberativo  |
| CE       | Conselhos Escolares  |
| CF       | Constituição Federal   |
| CLT      | Consolidação das Leis do Trabalho                            |
| CLT      | Consolidação das Leis do Trabalho                            |
| CMEI     | Centro Municipal de Educação Infantil                        |
| CME      | Conselho Municipal de Educação                               |
| CNE      | Conselho Nacional de Educação                                |
| CNTE     | Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação          |
| Conae    | Conferência Nacional de Educação                             |
| Coneds   | Congressos Nacionais de Educação                             |
| Consed   | Conselho Nacional dos Secretários da Educação                |
| DTI      | Diretoria de Tecnologia da Informação                        |
| DRU      | Desvinculação das Receitas da União                          |
| EC       | Emenda Constitucional  |
| ECA      | Estatuto da Criança e do Adolescente                         |
| EJA      | Educação de Jovens e Adultos                                 |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso                                    |
| FINEDUCA | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional                                |
| FNDE     | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                |
| FNDE     | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                |
| FNDEP    | Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública                   |
| FNEP     | Fundo Nacional do Ensino Primário                            |
| FNEP     | Fundo Nacional do Ensino Primário                            |

|         |   |
|---------|---|
| FPE     | Fundo de Participação dos Estados   |
| FPM     | Fundo de Participação dos Municípios  |
| Fundeb  | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação   |
| Fundef  | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  |
| ICMS    | Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação |
| Ideb    | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  |
| IDH     | Índice de Desenvolvimento Humano  |
| Indep   | Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa  |
| INEP    | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  |
| INPC    | Índice Nacional de Preço ao Consumidor  |
| INSS    | Instituto Nacional do Seguro Social   |
| IPIEXP  | Imposto sobre Produtos Industrializados sobre à exportação  |
| IPVA    | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores   |
| ITCMD   | Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação   |
| ITR     | Imposto Territorial Rural   |
| LDB     | Lei de Diretrizes e Bases da Educação   |
| LDO     | Lei de Diretrizes Orçamentárias   |
| LOA     | Lei Orçamentária Anual  |
| LSE     | Levantamento da Situação Escolar  |
| MDE     | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  |
| MEC     | Ministério da Educação  |
| Nuppege | Núcleo de Estudos Pesquisas e Extensão em Política e Gestão da Educação   |
| PAC     | Plano de Aceleração do Crescimento  |
| PAR     | Plano de Ações Articuladas  |
| PDDE    | Programa Dinheiro Direto na Escola  |
| PDE     | Plano de Desenvolvimento da Educação  |
| PIB     | Produto Interno Bruto   |

|         |   |
|---------|---|
| Pibic   | Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica                           |
| Pibid   | Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência                           |
| PMDB    | Partido do Movimento Democrático Brasileiro                                       |
| PMT     | Prefeitura Municipal de Teresina  |
| Pnad    | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios                                       |
| PNE     | Plano Nacional de Educação  |
| PME     | Plano Municipal de Educação   |
| Pnud    | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                                 |
| PP      | Projeto Pedagógico  |
| PPA     | Plano Plurianual  |
| PSPN    | Piso Salarial Profissional Nacional   |
| PT      | Partido dos Trabalhadores   |
| RREO    | Relatório Resumido da Execução Orçamentária                                       |
| Saeb    | Sistema de Avaliação da Educação Básica   |
| Seduc   | Secretaria de Educação do Piauí   |
| SE      | Secretaria Executiva  |
| SEI     | Sistema Eletrônico de Informações   |
| Semec   | Secretaria Municipal de Educação  |
| SIC     | Sistema de Informação ao Cidadão  |
| SIGEF   | Sistema Integrado de Gestão Financeira  |
| Simec   | Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação |
| Siope   | Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação                       |
| SPSS    | Statistical Package for the Social Sciences                                       |
| Suframa | Superintendência da Zona Franca de Manaus   |
| TCLE    | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  |
| TG      | Tesouro Gerencial   |
| UFG     | Universidade Federal de Goiás   |
| UFPR    | Universidade Federal do Paraná  |
| Undime  | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação                              |

## SUMÁRIO

|          |   |     |
|----------|---|-----|
|          | <b>INTRODUÇÃO</b>   | 10  |
| <b>1</b> | <b>O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS</b>   | 26  |
| 1.1      | Vinculação Constitucional e política de assistência técnica e financeira da União.  | 26  |
| 1.2      | Direito à educação e a política de financiamento da educação básica   | 44  |
| <b>2</b> | <b>O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL</b>   | 59  |
| 2.1      | Planejamento educacional: o Plano Nacional de Educação (PNE/2001) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)                                | 60  |
| 2.2      | O Plano de Ações Articuladas (PAR)  | 69  |
| 2.2.1    | Primeiro e segundo ciclos do PAR no contexto dos governos petistas (2007 a 2016)  | 71  |
| 2.2.2    | O terceiro ciclo do PAR: rumos e desdobramentos nos governos Temer e Bolsonaro (2016 a 2020)  | 93  |
| <b>3</b> | <b>O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO AO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI</b>                                      | 106 |
| 3.1      | O sistema de ensino da rede municipal de Teresina   | 106 |
| 3.2      | Caracterização e processo de elaboração dos três ciclos concluídos do PAR no município de Teresina - Piauí (2007 – 2020)                        | 111 |
| 3.3      | A execução da assistência técnica e financeira da União por intermédio do PAR em Teresina - Piauí: impactos das políticas de austeridade fiscal | 130 |
| <b>4</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>   | 147 |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b>  | 151 |
|          | <b>APÊNDICES</b>  |     |

## INTRODUÇÃO

O direito à educação é fundamental para o desenvolvimento humano. Isso porque a educação promove a capacidade de conhecer os elementos de determinada realidade para intervir nela e transformá-la, ampliando a liberdade, a comunicação e a colaboração entre as pessoas (SAVIANI, 1996).

O homem é um corpo que ocupa determinado espaço, é participante de uma sociedade, produz cultura, transforma-a e enfrenta desafios para sobreviver, superando determinantes de sua realidade (SAVIANI, 1996). Assim, a educação tornou-se um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, ou seja, é condição necessária para se usufruir dos direitos constitutivos do estatuto da cidadania (OLIVEIRA, 2007).

A escola consiste em um ambiente de saber sistematizado, metódico, que representa a ciência e existe para propiciar a aquisição de instrumentos que possibilitam o acesso ao saber elaborado (ciência), bem como o acesso aos rudimentos desse saber (SAVIANI, 1996).

Isso posto, concebe-se que a educação é imprescindível para o desenvolvimento individual e coletivo dos cidadãos, manifestando-se em inúmeros espaços. De acordo com o Art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996, p. 8).

A garantia do direito à educação, como assegurado legalmente, exige grandes investimentos financeiros, de gestão, de planejamento, de execução entre outras linhas de frente que envolvem a complexidade da área. Nessa perspectiva, o Estado deve atuar nesse processo, mediante a promoção de políticas educacionais includentes e efetivas, garantindo um financiamento adequado, com padrão de qualidade pública, sem transferir essa responsabilidade para terceiros, a exemplo de empresas privadas ou instituições não governamentais (PINTO, 2018).

No âmbito da discussão sobre direito à educação e seu financiamento, insere-se a presente dissertação, que tem como temática o Plano de Ações Articuladas (PAR), elemento da política educacional que é parte da assistência financeira



suplementar e voluntária da União, estabelecida conforme o Art. 211 da Constituição Federal (CF) de 1988, sendo fonte de recurso adicional para o financiamento da educação.

O PAR foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, como o conjunto de ações do Ministério da Educação (MEC) que engloba a assistência técnica e financeira por ser um instrumento de planejamento estratégico, gestão, pactuação e transferências de recursos que se destina à educação básica e é executado por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com a cooperação dos federados.

O PAR é executado nos municípios, estados e Distrito Federal, a partir de ciclos que deveriam compor um período de quatro anos, sendo mecanismo de planejamento educacional estratégico relacionado à assistência técnica e financeira da União. Assim, o referido plano tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e a melhoria da educação pública (BRASIL, 2022).

A pesquisa desenvolvida tem como eixo central a análise da execução da assistência técnica e financeira da União, decorrente do PAR em Teresina-PI, no período de 2007 a 2020. A escolha do objeto de pesquisa tem relação com a trajetória acadêmica desta pesquisadora. Durante a graduação no Curso de Licenciatura em Pedagogia (2016 a 2021), por três anos, participou do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica (Pibic), desenvolvendo planos de trabalhos relacionados ao campo *política educacional*, temática igualmente investigada no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) (OLIVEIRA, 2021).

Ainda na graduação, como membro do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Política e Gestão da Educação (Nuppege), esta pesquisadora participou de estudos e eventos que discutiam a temática em epígrafe, o que intensificou o desejo de continuar pesquisando nesse campo. O contato com as escolas públicas, seja como estudante da educação básica, seja nos estágios curriculares, revelou os limites estruturais do poder público para a oferta educacional com um padrão de qualidade.

Durante a iniciação científica, foi possível compreender que as ações do FNDE são essenciais para a manutenção da escola pública, especialmente para os entes federados com menor capacidade tributária. Dentre tais ações está o PAR, que

contribui para a melhoria de acesso e permanência na escola, mediante políticas educacionais voltadas à materialização do direito à educação.

O planejamento educacional é objeto de interesse intelectual no Brasil há muitas décadas, apresentando um longo histórico de discussões entre os defensores do ensino público, como é o caso do Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, e os apoiadores do ensino privado.

Deveras, esse tema foi pautado por muitos estudiosos da educação, a exemplo de Loureiro (2016), que apresenta um panorama histórico do planejamento educacional nas legislações; Dourado (2016), que defende a importância do Plano Nacional de Educação (PNE) como política de estado para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e fortalecimento do regime de colaboração; e Saviani (2007), que analisa os aspectos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

No processo de revisão da literatura, foi realizado o levantamento das produções sobre o PAR com base nos repositórios de produção acadêmica nacional, divulgada sob o formato de artigos, dissertações e teses. A partir dos descritores *regime de colaboração*, *Plano de Ações Articuladas* e *PAR*, foram localizados alguns trabalhos.

Os procedimentos utilizados para a seleção foram: filtrar trabalhos relacionados, diretamente, ao objeto de pesquisa no espaço nacional; fazer uma busca geral nos repositórios, sem limitar os campos de estudos (Economia, políticas públicas, Administração, Direito), tendo em vista que o campo das políticas educacionais converge com outras ciências; fazer a leitura inicial de título, resumo, introdução, metodologia, resultados e referências; e, por fim, a seleção dos trabalhos para a leitura na íntegra dos textos.

Na plataforma Google Acadêmico, visualizaram-se 169 mil resultados. Não obstante, com o uso de filtros, chegou-se a um total de 20 artigos. Na biblioteca digital Scielo, localizaram-se 16 artigos; e na Plataforma Sucupira/Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, foram duas teses e duas dissertações; na Revista de Financiamento da Educação (Fineduca), apenas um título, assim como na Revista da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

Com efeito, o PAR é um instrumento de planejamento e tem sido objeto de estudos na pós-graduação, destacando-se a tese de Oliveira (2016), que discute a indução de políticas educacionais pelo PAR. Os resultados desse estudo apontaram

que o PAR, assim como outras políticas do governo federal, tem servido para consolidar instrumentos de monitoramento, introduzindo, na educação pública, formas de governança que reduzem cada vez mais a autonomia e capacidade de decisão local.

A tese de Souza (2015) sobre o PAR, no conjunto das políticas educacionais em desenvolvimento, enfatiza a intensidade e abrangência do plano no processo de reforma da educação nacional, concluindo que a participação social na elaboração e do acompanhamento do PAR no município pode ser considerada frágil, pois se no diagnóstico participaram os representantes das escolas, o mesmo não ocorreu no momento da decisão sobre as ações que seriam contempladas no planejamento, deliberado por um pequeno grupo que gerenciava o sistema de informação.

A dissertação de Soares (2014) analisa a autonomia do município de Juiz de Fora, no contexto do PAR. Os resultados denotam que a autonomia do sistema de ensino do município não foi afetada diretamente pelo PAR, em que pesem as limitações decorrentes da insuficiência de recursos financeiros para a educação municipal – situação que induziu o movimento às propostas do governo federal.

Ainda no campo das dissertações em que o PAR é tratado como objeto principal, vale mencionar o trabalho de Ribeiro (2012) sobre o impacto dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública, no âmbito do PAR, visando à melhoria da qualidade da educação básica. O estudo constatou que os programas não afetaram a qualidade da educação básica brasileira nos períodos analisados.

No Piauí, foram localizados dois trabalhos sobre o PAR. O artigo de Silva e Cruz (2015) analisou as mudanças instituídas no planejamento da Secretaria de Educação do Piauí (Seduc) após a instituição do Plano. O estudo concluiu que embora o PAR seja um instrumento de planejamento que contribuiu para uma sistematização mais acurada das condições de oferta na rede estadual de educação, não ocorreu a plena execução das ações planejadas, especialmente aquelas financiadas com recursos próprios da Secretaria de Educação, constituindo um desafio alcançar maior compromisso do próprio estado com o cumprimento do PAR.

Já a monografia de Silva (2017) discutiu o PAR no estado do Piauí, resgatando o contexto de sua criação, as normativas que instituem e regulamentam o Plano e as principais mudanças estruturais nele após a aprovação do PNE. A susodita autora

constatou que o PAR é instrumento de planejamento que contribuiu para melhor sistematização das condições de oferta educacional no Piauí, embora o processo ainda se realize de forma muito burocrática e controladora.

A dinamicidade política do PAR, suas reformulações e a necessidade de avaliar o seu papel para os sistemas de ensino ainda sugerem que é preciso a realização de mais pesquisas capazes de aprofundar os conhecimentos sobre a temática, como proposto nesta dissertação, que se debruça sobre o PAR em uma realidade específica, qual seja, o município de Teresina, sobre a qual não foi localizado qualquer estudo.

Propõe-se contribuir para o acréscimo dos estudos sobre o PAR não só na fase de planejamento, mas também na investigação da execução da assistência técnica e financeira suplementar da União no município, tema pouco tratado na literatura disponível sobre o PAR.

Sobreleva-se o artigo de Ribeiro e Jesus (2016), que discute a assistência técnica e financeira da União pelo PAR, aproxima-se do tema desta dissertação. Entretanto, aqui são analisados os três primeiros ciclos do PAR, diferentemente dos referidos autores, que se debruçam sobre apenas um ciclo, nacionalmente. As demais produções levantadas na revisão de literatura serão apresentadas no decorrer do trabalho, em diálogo com a empiria deste estudo.

A pergunta central que orientou a pesquisa foi: Quais os limites e as potencialidades do planejamento e execução do PAR, no município de Teresina, para o recebimento da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE?

O estudo pretende possibilitar um inventário crítico sobre o PAR, de modo que possa promover maior transparência sobre a assistência financeira da União para o município de Teresina, fortalecendo a luta pelo direito à educação, na perspectiva de mudança na realidade educacional do município no que se refere à oferta e ao atendimento.

A pesquisa tem como objetivo geral de analisar os limites e as potencialidades do planejamento e execução do PAR, no município de Teresina, para o recebimento da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE.

Para alcançar o objetivo geral do estudo, pretende-se: caracterizar os processos de elaboração dos três ciclos concluídos do PAR problematizando o modelo de planejamento adotado no município de Teresina-PI; Analisar o processo

de elaboração e execução do PAR em Teresina na interface entre as demandas apresentadas pelo município e as atendidas pelo FNDE e identificar a representatividade dos valores recebidos da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE em relação aos recursos de MDE no município de Teresina.

Nesse sentido, os objetivos de pesquisa são essenciais para a construção de um trabalho de natureza científica. A pesquisa científica assume características específicas que garantem sua cientificidade, pois “para que o discurso possa ser reconhecido como científico, ele precisa ser lógico, sistemático, coerente e, sobretudo, bem argumentado e isso o distancia de outros conhecimentos, como senso comum, sabedoria e ideologia.” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 17).

Isso posto, intentando o desenvolvimento de uma pesquisa com cientificidade, faz-se necessário obedecer a critérios fundamentais, como um objeto de estudo bem definido, com natureza empírica, objetivação, discutibilidade, originalidade, coerência, sistematicidade, consistência, linguagem precisa, relevância social, ética, entre outros critérios elencados por Demo (2000).

O referido autor explica que além de seguir critérios que garantam a cientificidade das pesquisas, a construção de perguntas norteadoras é essencial para o conhecimento científico, porque o interesse pelo questionamento e a dúvida trazem convencimento e consistência lógica para o discurso (DEMO, 2000).

Nesse sentido, Gamboa (2013) defende a importância da problematização e da pergunta nas pesquisas em educação, e da análise epistemológica no processo de produção do conhecimento.

Dessa forma, a problematização do mundo da necessidade e sua transformação em questões e perguntas é o primeiro passo para o processo de construção do problema de pesquisa, cuja solução pode contribuir para transformar a realidade (GAMBOA, 2013).

Lefebvre (1983) manifesta a importância de explicitar uma teoria do conhecimento no processo de pesquisa e de partir do contexto real dos objetos investigados, a fim de identificar contradições, mesmo que elas não se manifestem de forma clara.

Nesse sentido, a categoria *contradição* é essencial para superar a aparência dos fenômenos e alcançar sua essência. As contradições precisam ser reveladas no

processo de pesquisa para que o estudo não constitua mera descrição da manifestação da forma como se apresenta na atualidade (POLLITZER *et al.*, 1954).

O método utilizado na pesquisa “constitui um pretexto para repensar as teorias educacionais que orientam o processo metodológico do conhecimento em educação”, assegurando a historicidade e o papel que o sujeito cumpre como agente portador de emancipação coletiva, envolvendo complexas relações e possibilidades (GHEDIN; FRANCO, 2011, p. 25).

Para Ghedin e Franco (2011, p. 26), o método pode ser observado em uma dimensão mais operativa, “instituída pelas práticas e ações que permitem o acesso da pesquisa e do pesquisador ao objeto de estudo e é nesse contexto que se situam as abordagens de pesquisa”.

Coadunando Bauer e Gaskell (2008, p. 24), no delineamento da pesquisa, a escolha pela abordagem qualitativa ou quantitativa é, primeiramente, uma decisão sobre como será realizada a coleta e a análise dos dados, considerando que “não há qualificação sem quantificação e não há análise estatística sem interpretação”, e os dados não falam por si mesmos, ainda que sejam processados com modelos estatísticos sofisticados.

Por sua vez, Gatti (2004) esclarece que os métodos quantitativos abrangem uma série de procedimentos que servem de recursos para os pesquisadores que fazem uma análise multidimensional do fenômeno investigado. A supracitada autora advoga que a pesquisa qualitativa, aliada à quantitativa, pode qualificar as pesquisas sobre política educacional.

Essa junção é fundamental para caracterizar a realidade, daí porque se optou pela abordagem de pesquisa quantitativa e qualitativa (quantitativa) no desdobramento desta dissertação visto que, “tais abordagens têm características diferentes, mas carregam caráter complementar, não excludente” (NASCIMENTO, 2015, p.141).

Ainda segundo Nascimento (2015), na abordagem quantitativa se emprega medidas padronizadas e sistemáticas que reúnem respostas pré determinadas o que facilita a comparação e a análise de medidas estatísticas de dados, já a abordagem qualitativa tem como marca a interpretação e significados dos fenômenos observados.

Quanto a natureza desta pesquisa, ainda de acordo com o supracitado autor, ela se caracteriza como básica, tendo em vista que objetiva gerar conhecimento novo

para o avanço dos estudos sobre o Plano de Ações Articuladas, buscando traçar panorama sobre a sua realidade. Os objetivos desta pesquisa classificam-se como exploratórios:

Pesquisas exploratórias objetivam facilitar familiaridade do pesquisador com o problema do objeto da pesquisa, para permitir a construção de hipóteses ou tornar a questão mais clara, são empregadas para levantamento/estudos bibliográficos; análise de exemplos que auxiliem a compreensão do problema, levantamento e entrevistas com pessoas envolvidas com o problema objeto da pesquisa (NASCIMENTO, 2015, p.143).

Nesta pesquisa, foram utilizados diferentes procedimentos para o planejamento, desenvolvimento, coleta e análise dos dados, envolvendo os procedimentos de pesquisa bibliográfica, documental e avaliativa. Compreende-se, que “uma cobertura adequada dos acontecimentos sociais exige muitos métodos e dados [...] como uma necessidade metodológica” (BAUER; GASKELL, 2008, p. 18).

A pesquisa bibliográfica, que “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 44), permitiu o levantamento dos estudos desenvolvidos no Brasil sobre o objeto investigado, o que foi fundamental para a compreensão dos aspectos históricos, para a realização da pesquisa e para a análise dos dados, auxiliando no exercício reflexivo e crítico sobre o tema em estudo e assim consistindo em uma base teórica (NASCIMENTO, 2015, p. 146).

Além da bibliografia sobre o PAR, foram adotados materiais originais que não haviam recebido tratamento analítico e que constituem fontes ricas e estáveis de dados, consistindo na pesquisa documental. Os objetivos da pesquisa, as fontes e os dados extraídos dessas fontes estão de acordo com o quadro a seguir:

Quadro – 1: Objetivos e fontes da pesquisa:

| <b>Objetivos específicos da pesquisa</b>  | <b>Fontes</b>   | <b>Dados extraídos das fontes</b>   |
|---|---|---|
| caracterizar os processos de elaboração dos três ciclos concluídos do PAR problematizando o modelo de planejamento adotado no município de Teresina-PI; | A legislação que cria e orienta o PAR em âmbito nacional: Decreto nº 6.094/2007; Lei nº 12.695/2012;  | Os documentos foram utilizados para a busca de dados e informações: sobre as características de cada ciclo do PAR a nível nacional e local, |
| Analisar o processo de elaboração e execução do PAR em Teresina na interface entre as demandas apresentadas pelo  | Os três Planos concluídos elaborados no município de Teresina (2007 a 2020) PAR – 1, PAR – 2, e o PAR – 3; Manual de implantação do PAR 2007; | sobre os direcionamentos do FNDE para os entes federados para o   |

|   |  |   |
|---|--|---|
| município e as atendidas pelo FNDE  | Manual de implantação do PAR 2012;<br>guias de consulta e mensagens da equipe técnica do PAR/Mec aos gestores;<br>Dados da transcrição das entrevistas realizadas com a equipe técnica local;  | processo de elaboração de cada ciclo concluído do PAR |
| identificar a representatividade dos valores recebidos da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE em relação aos recursos de MDE no município de Teresina. | Tabelas de pagamento referentes à conta específica do PAR do FNDE para o município (BRASIL, 2022a);<br>As tabelas de pagamento de todos os programas do FNDE de acordo com a fonte que foi disponibilizada pela autarquia (BRASIL, 2022a);<br>Dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º Bimestre, enviados pelo município ao SIOPE dos anos de 2007 a 2020;<br>A legislação que orienta a garantia do direito à educação no Brasil;<br>Dados da transcrição das entrevistas realizadas com a equipe técnica local; |   |

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 1 apresenta os objetivos da pesquisa, assim como as fontes utilizadas e as informações perseguidas para identificar e problematizar a condução do processo de planejamento através do PAR, no município de Teresina. Pimentel (2001) explica que organizar o material significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como: fichamento; levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes; e a criação de códigos para facilitar o controle e manuseio, permitindo a extração de informações relevantes. No caso dos documentos como fontes de pesquisa, são requeridas a interpretação e a contextualização para uma adequada compreensão.

A pesquisa documental, segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos. O estudo documental deve considerar o contexto dos documentos da pesquisa, os autores dos documentos e a autenticidade, confiabilidade e natureza dos textos investigados. Após a seleção e sistematização, efetiva-se a fase de análise, “momento de reunir todas as



partes/elementos da problemática, do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos chave” (CELLARD, 2008, p. 303).

A pesquisa bibliográfica e documental foi complementada com a pesquisa avaliativa que, consoante Figueiredo e Figueiredo (1986), inclui a avaliação política, ou seja, a análise e elucidação dos critérios que fundamentam determinada política, com ênfase no processo decisório, assim como o exame das causas e consequências da ação governamental.

A avaliação política constitui-se como um processo complexo e controverso, porque consiste em atribuir valor às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos atos que as modificam (BARRY; RAE, 1975).

Em geral, a análise crítica de um programa tem

o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes. (LIMA JÚNIOR *et al.*, 1978, p. 4-5).

A análise política debruça-se sobre determinados critérios e princípios que fundamentam as razões para a sua escolha, as quais devem ser relevantes, ou seja, devem contribuir para ampliar o bem-estar das pessoas. No entanto, “esses princípios são sempre objeto de argumentação política, e, nesse sentido, a sua análise serve de base não só para a avaliação sistemática da política, como também para o uso (político) da avaliação” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 108).

Adicionalmente, o conjunto de documentos foi analisado, organizado e sistematizado com base na técnica de análise de conteúdo que, segundo Bardin (1997), permite que os documentos passem de um documento bruto, primário, para um documento secundário fornecendo “informações suplementares aos leitores críticos de uma mensagem” procurando extrair mitos, valores e constitui um bom instrumento de indução para se investigar as causas de contradições dos objetos investigados (BARDIN, 1997, p. 133).

Assim, a técnica de análise utilizada nesta pesquisa é a análise de conteúdo que trabalha com a comunicação e categorias temáticas que tem como objetivo “a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 1997, p.46).

A análise de conteúdo fornece informações suplementares ao leitor crítico de uma mensagem, essa que é o ponto de partida e o indicador sem a qual a análise não seria possível. A “análise de conteúdo constitui um bom instrumento de indução para se investigarem as causas a partir dos efeitos, embora o inverso, prever os efeitos a partir dos fatores conhecidos” (BARDIN, 1997, p.46).

Assim, a busca dos documentos que foram analisados nesta pesquisa, a construção de quadros para a sistematização de dados e melhor detalhamento das informações para a organização da dissertação, foram realizadas em algumas etapas.

Inicialmente os documentos utilizados como fontes de dados na pesquisa documental foram solicitados, por meio do site da Secretaria Municipal de Educação (Semec) de Teresina, pelo cadastro no Sistema Eletrônico de Informações (SEI)<sup>1</sup> para usuários externos, após o envio de documentação pessoal comprobatória solicitada pelo sistema e liberação de acesso por meio de identificação em processo de *login* com e-mail e senha.

Assim, por meio da abertura de processo público para a disponibilização de documentos, foram solicitados os três primeiros ciclos do PAR do município de 2007 a 2020, o recorte temporal da pesquisa, que compreende a criação, implementação do plano nos governos Lula (2º mandato – 2007-2010), Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022). O mesmo canal foi utilizado para a solicitação da autorização institucional com vistas à realização da pesquisa, que foi submetida no site da Plataforma Brasil para o cadastro e a aprovação do projeto de pesquisa no Comitê de Ética.

Em seguida, informações foram solicitadas ao FNDE, por meio da plataforma do Fale Conosco, de ligações telefônicas. Nesse ensejo, foi necessário um cadastro no site do Fala.BR (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>) para o encaminhamento das solicitações de acesso à informação, acompanhamento de prazos e recebimento de respostas do FNDE.

O acesso ao sistema e aos dados recebidos do FNDE foram fundamentais para a formação do banco de dados desta pesquisa e para o alcance de seus objetivos, porquanto foram disponibilizados os PAR do município de Teresina do primeiro (2007 a 2010), segundo (2011 a 2014) e terceiro ciclo (2016 a 2020), e as

---

<sup>1</sup> [https://processoeletronico.pmt.pi.gov.br/sip/login.php?sigla\\_orgao\\_sistema=PMT&sigla\\_sistema=SEI](https://processoeletronico.pmt.pi.gov.br/sip/login.php?sigla_orgao_sistema=PMT&sigla_sistema=SEI)

tabelas de despesas empenhadas, liquidadas e pagas da assistência financeira da União por meio dos programas do FNDE para Teresina.

Foram providenciadas tabelas com as despesas liquidadas e pagas da conta específica do PAR da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), além de uma planilha em Excel contendo as fontes de recursos de todas as despesas (empenhos e pagamentos), de acordo com os agrupamentos de natureza das receitas – informações essenciais para o desenvolvimento da pesquisa quantitativa.

Convém destacar que a execução da despesa orçamentária do FNDE acontece em três etapas, assim como ocorre nos demais órgãos e entidades da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (BRASIL, 1964).

Reputa-se oportuno compreender que a execução das despesas orçamentárias envolve: a fase de empenho, que se refere a reservas de dotação; a fase de liquidação, que corresponde à verificação do fato indicador, ou seja, a quem se deve pagar, o valor a ser pago e quando se deve pagar o serviço efetivamente prestado; e a fase de pagamento, que é, de fato, a execução de pagamento pelo ente responsável.

Frente ao conjunto de informações, inicialmente, optou-se pela análise das despesas pagas, mas se observou a grande variação de valores de um ano para o outro, comprometendo a análise dos ciclos do PAR. Por conta disso, optou-se pela análise das despesas liquidadas.

Inicialmente, para não omitir qualquer informação nos dados enviados, promoveu-se a comparação entre as despesas pagas e liquidadas em alguns quadros, visando à problematização – isso porque despesas empenhadas e liquidadas podem não ser pagas, e esses valores ficarem registrados em despesas inscritas em restos a pagar, processadas ou não processadas.

No entanto, foram escolhidas como fontes de pesquisas a fase de despesas liquidadas, que o FNDE, de fato, já assumiu a obrigação com o município. Este, embora não tenha recebido, tem o direito de auferir o valor liquidado, mesmo que seja em um exercício diverso ao período em que ocorreu a liquidação.

Além das informações do FNDE sobre o PAR, adotou-se como fonte para os dados financeiros dos recursos da função educação e da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do município de Teresina e do Relatório Resumido da Função Orçamentária (RREO), Anexo XII da Lei de Responsabilidade Fiscal, disponível no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do FNDE (<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>).

Vale destacar que algumas informações do FNDE, como os valores dos repasses das transferências voluntárias da União e os valores que constam no RREO, não batem, apresentando diferenças significativas – o que foi questionado junto à autarquia.

Em resposta, o FNDE dispõe que

quanto às divergências sistêmicas cumpre destacar que cada sistema gera um tipo de informação, em sua maioria não são integrados e a atualização não ocorre de forma automatizada. Dessa maneira, é imprescindível se ater somente às informações das planilhas anexas. (BRASIL, 2022a).

Optou-se pelos dados enviados pelo SIC/FNDE como fonte de pesquisa para análise dos valores das despesas liquidadas na conta específica do PAR da PMT. As informações gerenciais detalhadas enviadas pela autarquia permitiu a construção das tabelas sobre o que foi executado no município de Teresina/PI, extraídas do Sistema Tesouro Gerencial, que é o sistema utilizado pelo Governo Federal (BRASIL, 2022a).

No entanto, esse sistema só possui dados a partir de 2008, então os dados de 2007 foram enviados por meio do sistema interno do FNDE, que contempla a execução de empenhos e pagamentos, “pois o sistema não abrange as despesas liquidadas” (BRASIL, 2022a). Os dados de 2007 foram refinados e incluídos na série histórica de execução dos recursos do PAR em Teresina.

Na construção do banco de dados da pesquisa, as informações disponíveis nos relatórios de execução do PAR, enviadas pelo FNDE, foram agrupadas e analisadas com o uso do *software* Excel, atinentes ao período de 2008 a 2020, o que permitiu a criação de tabelas e construção de gráficos.

Os valores monetários foram atualizados por meio do uso da calculadora do cidadão, disponibilizada pelo Banco Central, pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), visando à comparabilidade. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o INPC tem o propósito de medir a variação de preços de uma cesta de produtos e serviços consumida pela população (BRASIL, 2022c).

Esse índice foi escolhido por relacionar-se com a variação do custo de vida médio apenas de famílias com renda mensal de um a cinco salários mínimos – considerados grupos mais sensíveis às variações de preços, pois tendem a gastar todo o seu rendimento em itens básicos, como alimentação, medicamentos, transporte (BRASIL, 2022c). Com isso, além de estar mais próximo da realidade da maioria da população brasileira, também corresponde ao índice de atualização do valor aluno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

As informações educacionais, de 2007 a 2020, foram acessadas nas bases de dados do Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Pedagógicas (INEP).

No tocante aos dados sobre o número de matrícula e estabelecimentos, a fonte foi o Laboratório de Dados Educacionais, plataforma interinstitucional organizada por professores, técnicos e discentes da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade Federal de Goiás (UFG). As informações sobre as notas do IDEB foram retiradas do portal do INEP na plataforma IDEB – Resultados e metas (<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>).

Além da análise bibliográfica e documental, a pesquisa envolveu a realização de entrevistas com membros da equipe técnica local de elaboração do PAR, visando à obtenção de informações acerca do planejamento e da execução da assistência financeira da União, por intermédio do Plano, no município de Teresina.

A propósito, a entrevista é um instrumento de coleta de dados que tem “o objetivo de construir informações pertinentes para o objeto desta pesquisa, e a abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a este objetivo” (MINAYO, 2009, p. 64), por isto foram entrevistadas pessoas que atuaram, diretamente com o PAR na secretaria de educação.

Três servidoras foram convidadas de forma individual para participar da entrevista e, de antemão, esclarecidas sobre os objetivos propostos e sobre as etapas do estudo. Após tais procedimentos, foi solicitada a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As entrevistas foram realizadas particularmente, e após a autorização, foram gravadas, utilizando-se o aparelho de celular, de modo que foram transcritas e utilizadas nas análises e consultas.

As participantes foram incluídas na pesquisa pela sua contribuição direta na equipe de elaboração do PAR do município de Teresina-PI no período analisado, respeitando-se os seguintes critérios: ter mais de 18 anos de idade; ter atuado no PAR; ter informações relevantes para o desenvolvimento da pesquisa; e ter assinado o TCLE. Importa esclarecer que as participantes não foram identificadas pelo nome e não foram questionadas sobre idade, gênero, estado civil, entre outras informações pessoais.

A primeira entrevista foi realizada na Semec de Teresina-PI, com uma assessora técnica, em efetivo exercício há 17 anos, que é graduada em Pedagogia e que foi identificada como Técnica da Semec 1.

As outras duas entrevistas foram realizadas via webconferência, por meio da plataforma digital *Google Meet*, em decorrência de problemas de saúde ou de moradia em outra cidade. A segunda entrevistada, identificada como técnica da Semec 2, trabalha em efetivo exercício na secretaria de educação há 26 anos, sendo Pedagoga e mestre em gestão e avaliação da educação pública.

A terceira entrevistada, identificada como técnica da Semec 3, é servidora aposentada da Secretaria e não reside mais na cidade de Teresina, ela é graduada em letras e especialista em visão discursiva de textos, trabalhou por 25 anos, na Semec e se aposentou como técnica, trabalhando diretamente com o PAR no Simec.

Vale destacar que não foi localizado, na Secretaria colaboradores da equipe técnica responsável pela elaboração ou participante das etapas de construção do primeiro ciclo do PAR em Teresina, que ocorreu no período de 2007 a 2011.

Todas as entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade das colaboradoras e foram orientadas por um roteiro semiestruturado (Apêndice A), direcionado por questões relacionadas ao processo de elaboração e execução dos três primeiros ciclos do PAR e à importância da assistência financeira da União para

o município de Teresina-PI, sendo assegurados os critérios da ética na pesquisa com seres humanos.

Para a análise das entrevistas, após a transcrição, foram construídas categorias temáticas com base nas questões utilizadas no roteiro da entrevista: I o processo de elaboração do PAR e sua relação com o planejamento educacional no município de Teresina; II a execução da assistência técnica e financeira da União, através do PAR no município de Teresina; III a importância e avaliação do PAR e sugestões para a sua melhoria.

A pesquisa teve por finalidade propiciar conhecimentos sobre a assistência financeira da União, executada por meio do PAR, e traz como benefícios para as participantes a avaliação do PAR no município de Teresina-PI, objeto de trabalho delas, com envio do relatório da pesquisa em formato de dissertação, além de acesso aos achados da investigação, os quais podem oferecer informações complementares, capazes de contribuir para a atuação na Semec e, conseqüentemente, melhoria da educação pública.

O conjunto do estudo e dos procedimentos de pesquisa resultou nesta dissertação que divide-se em três capítulos, direcionados por categorias, tendo em vista a necessidade de responder às questões de pesquisa. O primeiro capítulo, aborda o financiamento da educação como elemento da política educacional brasileira, apresentando uma breve revisão sobre o direito a educação e as fontes de recursos, com base nos estudos de Monlevade (1997, 2014); Davies (2004, 2014, 2021); Shiroma, Moraes e Evangelista (2004); Araújo (2005); Pinto e Adrião (2006); Oliveira (2007); Saviani (2011, 2013); Pinto (2018, 2021).

O segundo capítulo trata do PAR no contexto do planejamento educacional, evidenciando os mecanismos de planejamento e organização da educação básica, como os Planos Nacionais e Estaduais de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dentre os autores que apoiam a discussão, estão Monlevade (2002); Camargo, Pinto e Guimarães (2008); Saviani (2010); Bollmann (2010); Dourado (2011); Souza (2011); Loureiro (2016); Freitas e Silva (2016), entre outros.

O terceiro capítulo discorre sobre a execução da assistência técnica e financeira da União, viabilizada pelo PAR na Semec de Teresina, por meio da análise

das despesas liquidadas pelo FNDE e das entrevistas. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as referências adotadas no estudo.



## **1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS**

Neste capítulo, pretende-se tratar do financiamento da educação que é fundamental para a efetivação do direito à educação pública, estatal e de qualidade, uma prerrogativa social que foi conquistada por meio de muitas lutas e reivindicações da sociedade civil organizada.

De um modo geral, pretende-se tratar dos mecanismos de financiamento da educação básica, essencial para compreender a importância da assistência técnica e financeira da União aos entes, que no âmbito deste trabalho será abordado pelo papel do PAR, por isso neste capítulo serão destacados: o direito à educação, a vinculação constitucional, as políticas de fundos e as fontes de recursos adicionais, como a contribuição social salário-educação.

Essa compreensão é imprescindível para captar a relação entre as necessidades financeiras dos entes federados para assegurar o direito à educação e a importância da execução da política de assistência técnica e financeira da União.

### **1.1 Vinculação Constitucional e política de assistência técnica e financeira da União**

Além do debate sobre o direito à educação, a vinculação constitucional é uma discussão importante para o financiamento da educação e tem relação com o modelo federativo brasileiro. Sobre isso, Cury (2014) explica que em uma federação, há a união de estados federados que formam uma só entidade soberana, com autonomia dos entes dentro de limites judiciais atribuídos e diversificados. Entretanto, as relações federativas são complexas, porque envolvem decisões políticas, mesmo considerando que os poderes são repartidos em instâncias governamentais com campos de competência definidos na legislação.

Para compreender a complexidade do financiamento da educação, é necessário considerar que, no modelo de organização do Estado, em consonância com Araújo (2005), há relações de poder marcadas por disputas e consensos sobre as políticas educacionais que envolvem processos de centralização e descentralização, distribuição de responsabilidades entre os entes federados, entre

outros aspectos que permearam a garantia legal do direito à educação na história brasileira.

Monlevade (1997) explica que, no Brasil, passaram-se muitos anos de escolas públicas sem despesas para o Estado, mesmo com as crescentes demandas, o que criava uma grande diversidade de gestão nas escolas e a exclusão de grande parte da população, isso porque a maior causa do afunilamento da oferta de escolas era econômica e financeira.

Nessa perspectiva, Fernandes (2013) informa que o ato Adicional de 1834 conhecido como a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 atribuiu às províncias a responsabilidade pela educação, sem qualquer tipo de apoio, decorrente da ausência de ações nacionais de colaboração. Em 1834, foi aprovado

o Ato Adicional à Constituição do Império, pelo qual se dava ao mesmo tempo autonomia às províncias para cobrar impostos sobre o consumo e a faculdade deles dispor para os gastos com a educação. A única exceção era a das escolas da corte (então no Rio de Janeiro), que continuavam a depender de verbas do governo central. (MONLEVADE, 2014, p. 13).

Esse contexto, ainda de acordo com o referido autor, promoveu o aprofundamento do padrão de disparidade regional no atendimento educacional, tanto em relação ao pagamento de professores quanto ao financiamento da educação pública. Em relação ao pagamento dos professores, é evidente que os docentes da Corte e os de estados mais ricos recebiam um salário maior, como São Paulo, que enriquecia com a produção de café (MONLEVADE, 2014).

Um modelo de repartição de competências entre os entes federados com a educação passou a apresentar-se no Brasil cem anos depois, nas primeiras décadas do século XX, devido à pressão para que a União contribuísse com a escolarização da população.

Em face desse cenário, Azanha (2004) deslinda que a partir da década de 1920, o atendimento educacional deixou de ser um tema restrito de debates e passou a ser visto como problema nacional, que poderia ocasionar muitas consequências para o futuro do País, caso não recebesse atenção.

Nesse contexto, emergiu a ideia da criação de um plano nacional para a educação, com financiamento próprio. Sobre essa questão, Araújo (2005, p. 207) esclarece que

a década de 1920 foi marcada pela emergência do problema da intervenção do governo central nos estados para garantir a difusão de uma escola primária de caráter nacional. Já em 1918, as pressões nesse sentido eram tão frequentes que a União subvencionava escolas primárias em alguns estados.

A supracitada autora explicita a necessidade de atuação da União na disseminação da escola primária. As discussões relacionadas às intervenções dessa instância para a colaboração com os estados na garantia da escolarização foram pautadas em meio a muitos debates.

Oliveira (2007, p. 91) alude que, no Império, surgiu a proposta de estabelecer em lei um mínimo de recursos que deveriam ser destinados à educação, por meio da proposta do Senador João Alfredo. Com o mesmo objetivo, durante a revisão constitucional de 1925-26, o parlamentar Afrânio Peixoto apresentou a proposta de vinculação constitucional de recursos para a educação em nível nacional, a qual não chegou a ser apreciada pelo plenário do Congresso.

Mesmo com esses antecedentes, somente em 1934, a vinculação de recursos da União para a educação foi contemplada na Constituição Federal. Foi em um contexto de falta de recursos para a educação e de disputa por verbas públicas para diferentes setores que foi atendida “a ideia de vincular por lei um percentual de impostos a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” na CF de 1934 (CF/1934) – proposta propagada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que defendia a universalização e a democratização da escola pública (MONLEVADE, 2014, p. 14).

A CF 1934 recebeu fortes influências do referido Manifesto, lançado em 1932. De acordo com Saviani (2010a), após a realização de um diagnóstico da situação da educação brasileira, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova objetivava unir esforços para criar um sistema de educação escolar à altura das necessidades modernas do País, apresentando um plano de reconstrução educacional.

A CF/1934 inaugurou nas constituições brasileiras a vinculação de recursos em nível nacional para a educação, constituído em 10% das receitas de impostos da União e dos municípios, e 20% dos estados e do Distrito Federal. No mesmo expediente, subvincula 20% da alíquota da União para o ensino rural, conforme disposto no Art. 156 (BRASIL, 1934), “demonstrando no contexto das políticas governamentais, certa priorização da educação” (PINTO, ADRIÃO, 2006, p. 25).

Na acepção de Araújo (2005), a CF/1934 trouxe avanços na história das constituições brasileiras porque considerou o regionalismo das forças políticas estaduais da época, apresentou uma definição mais clara sobre a competência das três esferas de governo e considerou questões relacionadas à ordem econômica e social.

Assim, em relação à questão federativa na CF/1934, Araújo (2005, p. 161) assim advoga: “mantinha-se a federação, porém com a redução da competência dos estados, inclusive sobre a organização municipal”, isso porque aos municípios foi prevista autonomia, no Art. 13, e havia um modelo de federação tridimensional, considerando a vinculação de recursos das três esferas para a oferta educacional.

Entretanto, mesmo com a referida autonomia, “a distribuição das competências quanto a oferta educacional permaneceu eminentemente estadualista” na CF/1934 (ARAÚJO, 2005, p. 217), já que, de acordo com o Art. 151, competia aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União (BRASIL, 1934).

Assim, é possível observar que o município recebe a responsabilidade de vinculação financeira, mas tem sua ação frente à oferta educacional limitada no texto constitucional, cabendo à União definir as diretrizes que deveriam ser observadas por todos os entes.

Ainda na CF/1934 foi previsto, no Art. 157, a reserva de parte dos patrimônios territoriais dos entes federados para a formação dos respectivos fundos de educação que, de acordo com o Parágrafo 2º do mesmo artigo, deveriam ser aplicados em auxílios a alunos necessitados, mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas<sup>2</sup> (BRASIL, 1934). Assim, por meio da criação de fundos de educação, houve a colaboração entre os três entes federados para contribuir com os sistemas escolares e com a equalização de oportunidades educacionais.

Na CF/1937, houve a desvinculação dos recursos para a educação. Em relação aos municípios, houve perda da autonomia prevista no Art. 13 da CF/1934, isto porque, com a finalidade de controlar os governos locais por meio de intervenção federal, os estados poderiam escolher os prefeitos.

---

<sup>2</sup>Temporada de recreio, descanso.

O período do Estado Novo representou um processo de progressiva centralização autoritária e perda da ideia de uma federação descentralizada, prevista na Carta Magna anterior, momento em que a “educação integrou o projeto nacionalista e centralizador da Era Vargas e foi assumida como um projeto de caráter nacional” (ARAÚJO, 2005, p. 218).

Além da desvinculação dos recursos, a CF/1937 estabeleceu a oferta do então ensino primário gratuito somente para os pobres, já que para os demais, era solicitada uma contribuição para o caixa escolar. Cury (2014) explica que, nessa Constituição, o Estado é auxiliar da família e do setor privado na oferta educacional, e os menos necessitados assistiam os mais pobres com a contribuição destinada ao caixa escolar. Logo, a CF/1937 trouxe retrocessos em relação à lei anterior.

Araújo (2005, p. 163) aduz que somente com os “clamores pela redemocratização que os rumos centralizadores da política nacional foram alterados”. Entretanto, não como nos primeiros anos da República, uma vez que o debate era relacionado à federação, mas sob a perspectiva de descentralização articulada ao movimento municipalista.

Em consonância com Oliveira (2007), a vinculação de recursos só foi reintroduzida nos anos de 1940, como consequência da Conferência Interestadual de Educação, que aconteceu no ano de 1941, onde foi pautada a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP) e o Convênio Nacional do Ensino Primário.

Ainda com os dispositivos da CF/1937, foi criada a Lei Orgânica do Ensino Primário, que definiu a gratuidade do ensino. Apesar disso, era financiada pelos caixas escolares com recursos das famílias, e parte dos recursos para a educação vinham do FNEP.

Aliás, Araújo (2005) informa que essa lei permitia que os municípios incorporassem seus recursos às cotações estaduais ou os aplicassem diretamente, conforme acordos entre as esferas municipais e estaduais, o que coincidiu com a luta pela ampliação de receitas municipais e inserção da educação como atribuição das esferas locais no processo constituinte de 1946.

Assim, na CF de 1946, a vinculação de recursos dos entes federados para a educação foi reiterada. De acordo com o Art. 169 da referida legislação, a União é responsável por aplicar anualmente nunca menos de 10% (dez por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, nunca menos que 20% (vinte por cento)

da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nos Art. 170 e 171 ficou definido que compete à União organizar o sistema federal de ensino, e aos Territórios, aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus próprios sistemas de ensino (BRASIL, 1946).

Araújo (2005) refere que na CF/1946, nos Art. 169 a 171, retoma-se um formato, ainda que precário, de cooperação entre os entes federados, definindo que cada ente da federação deveria organizar seus sistemas de ensino coerentemente com um modelo de federalismo dual (estados e União), representado, na educação, pela responsabilidade dos estados com ensino primário e secundário, e da União com o seu próprio sistema de ensino. No entanto, havia reivindicações dos municípios pela construção da autonomia de suas redes de ensino e por recursos para a manutenção delas.

Dessa forma, na década de 1940, já circulava a ideia de autonomia municipal tendo o ensino primário como responsabilidade, anunciando uma distribuição de competências que levava em conta a descentralização municipalista (ARAÚJO, 2005). No contexto da CF/1946, foi elaborada e aprovada pela Lei 4.024/61 e criadas várias Emendas Constitucionais que instauraram um novo sistema tributário, mas que incrementaram o centralismo político e econômico da União (CURY, 2014).

Ainda na CF/1946, destaca-se, nos Art. 168 e 172, que o ensino primário será obrigatório e que cada sistema de ensino terá de assegurar serviços de assistência educacional aos alunos, visando à eficiência escolar (BRASIL, 1946). Assim, a assistência educacional reaparece no texto constitucional como responsabilidade dos sistemas de ensino para auxiliar nas condições de acesso e permanência dos estudantes nas escolas, como estabelecido na CF/1934.

A LDB nº 4.024/1961 assimilou as pressões conservadoras e privatistas pautadas no interesse pela destinação de recursos da educação pública para a iniciativa privada, revelando o ideário conservador do Legislativo brasileiro da época (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004). Dessa forma, a LDB/1961 não expressou apelo à municipalização, no sentido de consolidação dos sistemas de ensino de base local, como reivindicado.

Na CF/1967, tecida em regime de suspensão das liberdades no Brasil, a responsabilidade dos entes federados com a escolarização expressa-se no Art. 169, que também define que os Estados e o Distrito Federal organizarão seus sistemas de

ensino, e que a União terá caráter supletivo, que se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais (BRASIL, 1967). Assim, na divisão das competências com o ensino, é retomada uma atuação suplementar para os municípios, os quais perdem forças na atuação frente ao atendimento educacional.

O Art. 169, Parágrafo 1º da CF/1967, trata da assistência técnica e financeira da União para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal, reiterando o disposto nas constituições anteriores. Não obstante, a participação dos municípios em relação ao recebimento de assistência técnica e financeira da União não é contemplada no texto constitucional. Ademais, estabelece-se que cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar, retomando o que já era estabelecido na CF anterior (BRASIL, 1967).

Em contrapartida, Araújo (2005, p. 222) informa que foi durante o regime militar, no contexto da CF/1967, que a municipalização do ensino se concretizou como modalidade de descentralização no Brasil, “mediante vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (20%) para aplicação em educação e de programas de investimentos em estrutura técnica e administrativa nos municípios para sua atuação na esfera educacional”.

Por conseguinte, a vinculação de recursos para a educação e a prestação de assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino são tratadas nas constituições de maneiras diferentes, concentrando ações de centralização e descentralização na oferta e na posse de recursos para o setor.

As críticas à centralização de responsabilidades na União e nos estados, quanto à escolarização, foram fortalecendo a ideia do município na educação. Nessa direção, Araújo (2005) esclarece que a discussão sobre direito à educação apresenta certa complexidade porque decorre de dimensões estruturais coexistentes do ser humano em contextos históricos específicos. Portanto, havia discussões a respeito de grandes temas da educação, como a obrigatoriedade, gratuidade e instância de oferta.

No entendimento de Magalhães (2013), a atuação de um Estado educador exige a correlação de muitos fatores relacionados às suas demandas, à capacidade de lidar com problemas econômicos e às cobranças internacionais provocadas pelos efeitos da globalização, por exemplo. O referido autor questiona como essa atuação

“se aplica aos processos de reforma dos sistemas nacionais de ensino” (MAGALHÃES, 2013, p. 94).

Assim, a passagem da responsabilidade pelo ensino primário para os municípios inicia-se com a publicação da Lei nº 5.692/71, que expandiu a participação e alterou a LDB 1961, ampliando o atendimento do ensino primário, passando a ser denominado *Ensino de primeiro grau*. A obrigatoriedade do ensino seguiu em expansão, com “uma tendência de ampliação para níveis superiores, para todo o ensino de 1º Grau” (BREDA, 2016, p. 10).

Com isso, conceberam-se avanços na assistência técnica e financeira da União para a educação pública entre as Constituições de 1934 e de 1967, mas a atuação do município com o ensino foi contemplada de maneira muito frágil, especialmente nas CF de 1934 e de 1946, em que o estado e a União assumiram a oferta do ensino primário, mesmo com o movimento de luta pela municipalização do ensino e com a vinculação de recursos municipais para a educação.

Na década de 1970 e 1980, intensificaram-se as discussões, sobre a municipalização do ensino na defesa de um modelo de federação tridimensional, o que possibilitou o fortalecimento de uma perspectiva de descentralização municipalista, ampliando as ideias de autonomia – o que foi realizado, posteriormente, com a criação de conselhos e órgãos municipais de educação (ARAÚJO, 2005).

No contexto de avanço das políticas neoliberais de redução do gasto público nos setores sociais (OLIVEIRA, 2007), foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, com vigência de 1996 a 2006<sup>3</sup>, reorganizando o financiamento da educação pública brasileira (BRASIL, 1996).

O Fundef demonstrou a “centralidade ocupada pelo Ensino Fundamental em nossas políticas públicas, uma vez que os recursos desse fundo se destinavam exclusivamente a esse nível de ensino”, incluindo somente a modalidade especial (CORRÊA, 2011, p. 107).

A criação do Fundef impactou a forma de gestão dos recursos públicos e distribuição de responsabilidades entre estados e municípios. Essa reorganização do sistema de financiamento da educação por meio da instituição de Fundos, inaugurada

---

<sup>3</sup> O Fundef foi implantado em todo o país em 1998.



pelo Fundef, representou uma política educacional de caráter nacional que se destacou como política de maior impacto no sistema educacional (CRUZ; SONOBE, 2020, p. 4).

O Fundef, fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, era formado por parte dos recursos provenientes da vinculação constitucional à educação no âmbito dos estados e municípios, cuja distribuição de recursos tinha por base o número de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior. Foi estabelecido que quando não atingido, no âmbito de cada fundo estadual, o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente, a União complementá-lo-ia (BRASIL, 1996a).

A utilização dos recursos do Fundef era destinada ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e de valorização do magistério, sendo o mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental em efetivo exercício, e restante do recurso para outras despesas de MDE fundamental público.

Havia a expectativa de que o Fundef pudesse representar um aumento no gasto por aluno em seu primeiro ano de vigência (CASTRO, 1998). Todavia, em boa parte dos estados, esses gastos situavam-se além do mínimo estabelecido nacionalmente, demonstrando uma enorme heterogeneidade entre estados e municípios na capacidade de financiar o ensino fundamental. A Lei estabeleceu um parâmetro para a União estipular o valor aluno/ano, mas ela “não honrou o dispositivo da lei que equiparava o valor mínimo anual por aluno ao custo/aluno médio do fundo”, gerando, posteriormente, os chamados precatórios do Fundef (MONLEVADE, 2014, p. 17).

De acordo com Davies (2004, p. 25), “a origem estadual e municipal quase total dos recursos do Fundef e a insignificância da complementação federal levaram a críticos [...] a afirmar que o governo federal estaria fazendo “cortesia” com o chapéu dos estados e municípios”.

Somente um valor por aluno mais robusto levaria a uma complementação maior da União e, conseqüentemente, maior financiamento, com a disponibilidade de recursos para o ensino fundamental, o que não ocorreu, porque o governo federal estabeleceu valores baixos – bem distantes do que se esperava para custear uma oferta educacional de qualidade.

No entendimento de Castro (1998, p. 38), havia, “no plano nacional, desigualdade na distribuição dos recursos, fazendo conviver no mesmo país alunos que tinham do poder público, no sentido do gasto realizado, uma grande disparidade no valor do gasto despendido”.

Em que pese a pouca participação da União na complementação, muitos municípios não poderiam assegurar a oferta do ensino fundamental sem essa complementação – embora restrita aos estados do Nordeste e ao Pará durante a vigência do Fundef.

O Fundef estimulou, ainda, a municipalização do ensino fundamental porque muitos gestores tinham interesse em ampliar seus recursos para a educação, já que sua distribuição tinha como critério o número de matrículas. Posteriormente, esse Fundo foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, em um contexto de grande mobilização da comunidade educacional.

O Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Sua vigência foi estabelecida para o período de 2007 a 2020, ou seja, 14 anos, mantendo-se sua caracterização geral e o dispositivo que menciona que sempre que algum estado não atingisse o valor mínimo por aluno, definido anualmente pelo governo federal, caberia à União fazer a complementação.

O Fundeb é considerado um avanço no financiamento da educação, por contemplar toda a educação básica, incluindo matrículas da educação infantil, do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), diferentemente do Fundef, que custeava apenas o ensino fundamental, e por implicar maior participação da União na complementação.

A distribuição dos recursos dava-se com base no número de alunos da educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, e suas modalidades, exceto a Educação a Distância), de acordo com o Censo Escolar do ano anterior. Em cada esfera, eram consideradas as matrículas prioritárias, em consonância com a CF/88: municipal – ensino fundamental e educação infantil; estadual – ensino fundamental e ensino médio.

Essa participação federal fez-se mais necessária no contexto de ampliação da obrigatoriedade da educação para dos quatro aos 17 anos, em 2009, porque exige

que “o país avance para um padrão de financiamento que assegure uma qualidade aceitável para as escolas públicas” (PINTO; ALVES, 2011, p. 621). Em contrapartida, o Fundeb admitiu que fossem computadas as matrículas em educação infantil e do campo, ofertadas em alternância, em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

Ficou definido, inclusive, que a complementação mínima da União seria de 10% – considerando o total do Fundo – aos estados e municípios que não alcançassem o mínimo definido nacionalmente,<sup>4</sup> sendo que 10% do valor total poderia ser direcionado para programas voltados à qualidade da educação básica.

Pinto e Alves (2011, p. 607) alertam que “é preciso lembrar que, embora o Fundo não corresponda ao total dos recursos vinculados para a educação, considerável parcela das escolas estaduais e municipais contava basicamente com ele para custeio e investimentos”, para a garantia da educação, sendo importante a complementação federal.

A lei ainda estabelecia que na utilização dos recursos do Fundeb, deveriam ser destinados no mínimo de 60% para remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício; já o restante do recurso, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Em ambos os fundos, foi inescusável a determinação do percentual mínimo de 60% do total de recursos para a valorização dos profissionais do magistério, obrigando os entes federados a disporem de novos planos de carreira e remuneração do magistério (CARVALHO, 2013).

Nesse ponto, a Lei do Fundeb avançou, ao prever o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), posteriormente aprovado pela Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008). A composição do Fundef e Fundeb pode ser observada no quadro a seguir:

Quadro 6 – Composição do Fundef e do Fundeb

| Fundef – EC 14/96  | Fundeb – EC 53/2006   |
|--|---|
| <b>15% de contribuição</b> de Estados, DF e Municípios: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); | <b>20% de contribuição</b> de Estados, DF e Municípios: FPE; FPM; ICMS; IPlexp, recurso da desoneração das exportações (Lei Kandir); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota parte |

<sup>4</sup> No Fundef, foi admitido o uso de 20% da contribuição do salário-educação na complementação da União, procedimento não aceito no Fundeb.

|  |   |
|--|---|
| Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à exportação (IPIEXP); recursos de desoneração das exportações (Lei Kandir); complementação da União. | 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), devida aos municípios; complementação da União. |
|--|---|

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (1996, 2007).

O Quadro 6 revela que houve ampliação dos impostos subvinculados do Fundef para o Fundeb, além de aumento do percentual de composição, em que pese ter aumentado, mais ainda, as matrículas, agora contemplando toda a educação básica.

O “Novo Fundeb” foi instituído pela Emenda Constitucional 108/2020, representando um avanço em relação aos dois primeiros fundos, pelo seu caráter permanente e pela ampliação da complementação da União para 23%, o que representa um total de 0,52% do PIB em educação, embora o ideal fosse chegar a 1%, viabilizando o CAQ, como proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (PINTO, 2022).

Entretanto, a ampliação da complementação da União é uma vitória, porque representa o dobro do Fundeb anterior, ainda que não suficiente para alcançar o CAQ. Aspectos como a constitucionalização do conceito de CAQ, o impedimento da contabilização dos gastos com aposentadoria com recursos da educação; a ampliação para 70% dos recursos para o pagamento de profissionais da educação básica; e a ampliação de recursos para a educação infantil; são destacados como avanços na nova política (PINTO, 2022).

A ampliação da base de composição do novo Fundeb e da complementação da União exige maior controle social sobre o Fundo, mediante ação dos conselhos instituídos em nível federal, estadual e municipal. Nesse sentido, é necessária gestão democrática e participação da comunidade educacional para assegurar a transparência e a aplicação correta dos recursos.

Além dos impostos, que são estabelecidos como fontes de recursos para o financiamento da educação, a legislação prevê recursos de contribuições sociais para a garantia do direito à educação.

O salário-educação é uma contribuição social de competência exclusiva da União, devida pelas empresas, sendo uma forma de elas terem uma parcela de responsabilidade com a educação. A referida contribuição social foi criada pela Lei 4.440/1964, constituindo uma importante fonte de financiamento, sendo idealizado como alternativa para as empresas que não cumpriram o preceito de oferecer escola

primária aos seus funcionários e filhos, previsto na CF de 1934, 1937 e 1946 (PINTO; ADRIÃO, 2006).

Essa contribuição social foi regulamentada, pela primeira vez, em 1965, pelo Decreto Lei nº 55.551, sofrendo alterações na alíquota sobre a folha de pagamento das empresas de 2% para 2,5%. De acordo com Pinto (2018), com a ampliação da obrigatoriedade escolar para oito anos – que até então, correspondia ao ensino primário, em 1969 – tornou-se necessária a ampliação da alíquota do salário-educação, o que só ocorreu em 1975. Posteriormente, com a EC nº 53/2006, esses recursos passaram a ser destinados para toda a educação básica.

A Lei nº 10.832/2003 introduziu modificações significativas na repartição do montante da arrecadação do salário-educação, de forma que, de um lado, restou elevado o montante de recursos alocados no orçamento do FNDE e, de outro, foi assegurada participação dos municípios na parcela até então direcionada aos governos estaduais (BRASIL, 2023). De acordo com o FNDE essas mudanças permanecem vigentes até os dias atuais, da seguinte forma:

10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;  
90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:  
quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros;  
quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF) (BRASIL, 2023).

Em âmbito federal, o FNDE desenvolve políticas de descentralização de recursos, o que auxilia na melhoria das condições de acesso e permanência na escola. Logo, o FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que foi alterada pelo Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, complementando as disposições da Lei nº 5.537, que criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep), o atual FNDE.

A autarquia em apreço é responsável por administrar uma parte significativa dos recursos financeiros e aplicá-los para o financiamento da educação obrigatória, mediante assistência técnica e financeira da União aos estados, ao Distrito Federal e

aos municípios, em consonância com o que determina a CF/1988. Estabelecimentos da rede privada de ensino, sem fins lucrativos, conveniados com o poder público, também se beneficiam da concessão de assistência financeira, conforme as regras dos programas do FNDE.

Os programas de descentralização de recursos do FNDE são parte da assistência técnica e financeira, que é uma forma de a União “exercer sua função supletiva e redistributiva em matéria educacional, esta objetiva tanto uma perspectiva de suplementar quanto de redistribuir os recursos financeiros da educação entre os entes subnacionais”. Essa função deve ser parte da coordenação da política nacional para a garantia de uma educação de qualidade para todos (CAVALCANTI, 2016, p. 177).

Atualmente, o FNDE presta assistência técnica e financeira, consoante a disponibilidade de dotações orçamentárias, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, mediante programas e projetos voltados à melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas, sendo fundamental para a garantia da oferta educacional de qualidade nas instituições públicas de ensino (BRASIL, 2021).

A política do FNDE executa-se por três modalidades de assistência financeira: direta, automática e voluntária. A assistência direta, como explica Cruz (2022), é aquela na qual o próprio FNDE executa a aquisição e distribuição dos produtos entre estados e municípios. São exemplos de transferências diretas os programas do livro didático e de biblioteca na escola, repassados diretamente para utilização das unidades escolares.

Os repasses automáticos correspondem ao determinado por lei ou pela CF de 1988. Dessa forma, o município não precisa estabelecer convênio, pois é responsabilidade do FNDE os repassar automaticamente. Essa modalidade de transferência tem critérios estabelecidos na legislação que cria o programa. O Fundeb e o salário-educação são exemplos de transferências automáticas de caráter constitucional. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar são exemplos de transferências automáticas de caráter legal (CRUZ, 2022).

As transferências voluntárias “são aquelas sobre as quais o governo federal possui discricionariedade, ou seja, pode definir seus valores, critérios e procedimentos

de distribuição”, pois não decorrem de determinação constitucional ou legal (CAVALCANTI, 2016, p. 192).

O Programa Caminho da Escola, o PAR e os projetos de construção de escolas e creches são exemplos dessa modalidade voluntária de repasse, cujas solicitações dependem da adesão ao PAR, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, assunto do capítulo seguinte.

## **1.2 Direito à educação e a política de financiamento da educação básica**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é um marco na história brasileira, pois resgatou e instituiu novos direitos, definindo o dever do Estado por sua execução. Sua elaboração ocorreu no contexto de redemocratização do Brasil, iniciado na década de 1980, quando o País saía de um longo e difícil período de ditadura militar, quando as liberdades democráticas eram negadas (SILVA, 2020).

Durante o governo do presidente José Sarney, o País passou por altos índices de inflação, crise econômica, criação de novos partidos políticos, luta por eleições diretas, entre outros elementos que configuraram o processo de redemocratização.

Sobre essa questão, Fischmann (2009) atesta que as lutas pela democracia no Brasil eram antigas, mas foram interrompidas pela ditadura militar, que se instalou no País em 1964. Desse modo, a CF/1988 foi elaborada e instituída após a quebra do autoritarismo e o início da reconstrução democrática no Brasil, inovando nos objetivos para a construção de uma sociedade democrática e formação da cidadania, marcando uma nova fase na política brasileira e instituindo o estado democrático de direito (BRASIL, 1988).

Em contrapartida, Cardoso Júnior (2018, p. 3) elenca que mesmo com a promulgação da Carta Magna, em 1988, houve várias tentativas de contestação, destruição e acomodação desse documento durante seu contexto histórico e político. O referido autor esclarece que “o governo Sarney se colocou publicamente contra a CF/1988 recém-promulgada”, isso porque, de acordo com Couto (1997), em processos de revisão constitucional, era prática dos Executivos nacionais pautarem a agenda política nacional com temas de ordem constitucional, privilegiando as regras básicas de funcionamento do sistema democrático, como a duração do mandato

presidencial (quatro ou cinco anos) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo).

Essas questões interferiram diretamente no mandato do próprio Sarney. Aliás, Couto (1997, p. 6) lembra, ainda, que esse processo de elaboração da CF/88 foi caracterizado pela pressão de grupos organizados e pela fragmentação das bases de sustentação política do Governo Sarney (1985-1989), relacionadas aos interesses presentes no processo da constituinte.

No campo educacional, havia muitos conflitos, diferentes concepções e interesses divergentes entre o setor de ensino privado e os defensores da educação pública. Os embates estavam relacionados a questões sobre a formação e valorização do magistério e, principalmente, à destinação dos recursos públicos, no que tange à sua exclusividade para o ensino público ou ao financiamento, também, para as escolas privadas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Essa disputa pelos recursos da educação não teve início durante a elaboração da atual Constituição, uma vez que questões como liberdade para a iniciativa privada, apoio e amparo técnico e financeiro ao setor privado – inclusive por meio de bolsas – são questões históricas recorrentes na política educacional brasileira.

Em meio a diferentes projetos que representavam interesses divergentes para a educação, o texto final da CF/1988 incluiu dispositivos referentes à transferência de recursos para instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias, refletindo a correlação de forças, as disputas e as contradições entre os diferentes interesses de classes sociais presentes no processo.

A Carta Magna traz objetivos importantes para a cidadania dos brasileiros e apresenta os princípios fundamentais para a República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Dentre as garantias fundamentais previstas, estão os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais e os direitos políticos (BRASIL, 1988).

Oliveira e Adrião (2007, p. 12) elucidam que a CF/1988 “é um grande marco na tímida tentativa de construção de um Estado de bem estar social no Brasil capaz de generalizar para toda a população um leque mínimo de direitos sociais”. Dentre esses, o direito à educação é tratado como fundamental e deve ser assegurado de forma gratuita e obrigatória.



Os avanços no campo educacional decorreram da intensa participação de grupos populares mobilizados para reverter o grave quadro educacional brasileiro. Nessa conjuntura,

em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população era analfabeta, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, oito milhões de crianças no primeiro grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira vivia abaixo da linha da pobreza. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 44).

Esse cenário intensificou um amplo processo de reivindicações pela construção de um sistema educacional pautado na melhoria da qualidade do ensino, na valorização e qualificação dos profissionais da educação, na democratização da gestão e no financiamento da educação. A comunidade educacional, por meio de mobilizações, foi determinante para assegurar uma base institucional com vistas a uma melhoria da educação no Brasil, como informam Shiroma, Moraes e Evangelista (2004).

Por sua vez, Saviani (2010b, p. 209) expressa que “a década de 1980 assinala, com certeza, o momento de maior mobilização dos educadores”. A intensa participação popular na Constituinte ocorreu, sobretudo, pelo Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, formado por 15 entidades em defesa de um ensino público e gratuito, sendo elas:

ANDE (Associação Nacional de Educação), ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), FENOE (Federação Nacional de Orientadores Educacionais), CPB (Confederação de Professores do Brasil), FASUBRA (Funcionários das Universidades Federais), ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional), a SEAF (Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas), a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), a UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundários), a UNE (União Nacional dos Estudantes), a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil). (SAVIANI, 2013, p. 209).

Conforme o supracitado autor, na área da educação, aconteciam grandes mobilizações e constituíram-se muitas associações, as quais, posteriormente, transformaram-se em sindicatos, unindo, em nível nacional, professores das diferentes etapas de ensino e especialistas em diversas habilitações pedagógicas.

Nesse sentido, Davies (2004, p. 15) sobreleva que “é interessante observar a coincidência quase total entre a vinculação e períodos relativamente democráticos (1934-37,1946-1967,1984 até hoje), e a desvinculação em períodos autoritários (1937- 45, 1964 - 85)”.

Com base no referido autor, é possível inferir que a democratização da educação estatal, no sentido da garantia constitucional de seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência de certa liberdade de expressão da sociedade (DAVIES, 2004).

Na perspectiva de Miliband (1970), os governos autoritários em países que adotam o sistema capitalista combatem as organizações de defesa da classe operária, partidos, sindicatos, cooperativas, e defendem a criação de novos órgãos de controle, dominados pelos patrões e pelo Estado.

Dessa forma, convém destacar que o papel da sociedade civil organizada (sindicatos, conselhos e movimentos sociais) é fundamental na luta pela garantia de direitos e pelo fortalecimento da democracia, como aconteceu no processo constituinte de 1988. A atuação social, coletiva, de caráter sociopolítico e cultural exerce papel meritório para que a população possa se organizar e expressar suas reivindicações frente às reformas do ensino, pois para que essas se efetivem em políticas, é necessário que sejam pautadas, sendo que os movimentos sociais apresentam um conjunto de demandas que contribuem diretamente para a conquista de direitos (GOHN, 2011).

Fischmann (2009) aponta que a CF/88 teve como característica um marcante processo de lutas e reivindicações que mobilizaram a sociedade civil organizada em oposição à ditadura e à condição degradante do atendimento educacional. Esse cenário de lutas elevou a educação à condição de direito fundamental, assegurado pelo dever do Estado com a sua oferta. No Art. 6º da CF/88, designam-se como direitos sociais: a educação; a saúde; o trabalho; o lazer; a segurança; a previdência social; a proteção à maternidade e à infância; e a assistência aos desamparados (BRASIL,1988).

Por oportuno, cabe ressaltar que o direito à educação, como é estabelecido atualmente, foi conquistado e definido socialmente ao longo do tempo. Na verdade, Cury (2014, p. 5) explica que é no interior do caminho dos direitos sociais que a educação surge como um direito que “vai sendo pontuado até ser absorvido pelas constituições federais, e a partir da Emenda Constitucional (EC) de 1969, recebeu a formulação de direito de todos e dever do Estado”.

Em consonância com essa fundamentação, Marshall (1967), ao sistematizar em seus estudos os processos de instituição de direitos na Europa ao longo dos séculos, revela que só após a implementação dos direitos civis e políticos que os direitos sociais foram pautados nas constituições durante o século XX.

A CF/88 estabelece, em seu Art. 205, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 115). No texto legal, a educação é depreendida como direito de dupla obrigatoriedade: há o dever do Estado de garanti-lo; e dos pais ou responsáveis de matricular os filhos na escola (OLIVEIRA, 2007).

Nessa perspectiva, Monlevade (1997) destaca que no artigo 205 da CF/1988, a educação é entendida como um direito de todos: pessoas encarceradas; as que não permaneceram na escola nem a concluíram na idade recomendada; as crianças menores de quatro anos, ou seja, trata-se de um direito de todos.

Considerando que o direito à educação é fundamental e quando negado, impede o desenvolvimento humano, Oliveira (2007) explicita que a educação se tornou um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade. Logo, é condição necessária para usufruir os direitos constitutivos do estatuto da cidadania, conforme disposto no Art. 205 da CF/88, que determina o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

No Art. 206, a CF apresenta um caráter democrático para o ensino – mesmo em um período de grande crescimento de ideais e valores liberais –, ao definir que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;  
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;  
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);  
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;  
 VII - garantia de padrão de qualidade;  
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)  
 IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (BRASIL, 1988, p. 115).

Os princípios estabelecidos são de difícil incorporação na educação pública, tendo em vista o modelo de organização e o projeto de desenvolvimento econômico capitalista do País, que assegura privilégios para aqueles que dominam os meios de produção e exclui a classe trabalhadora dos direitos de cidadania.

Na Constituição de 1988, ficou assegurada a participação direta da União na efetivação da oferta educacional, como um direito detalhado nos incisos do Art. 208, delineando a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos quatro aos 17 anos de idade, garantindo, inclusive, a oferta gratuita para todos aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009).

No texto aprovado em 1988, a obrigatoriedade era restrita ao ensino fundamental – dos sete aos 14 anos de idade. A ampliação da obrigatoriedade, incluindo a educação infantil e o ensino médio, foi um avanço para a materialização do direito à educação, devido às garantias asseguradas no Art. 208 “§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. (BRASIL, 1988).

O *status* de direito público subjetivo ao ensino obrigatório é um grande progresso da Constituição de 1988 em relação à educação, porquanto pode ser cobrado do Estado por qualquer cidadão brasileiro, e, quando violado, há possibilidade de exigi-lo judicialmente, conforme previsto no marco legal brasileiro.

O Art. 208 ainda prevê, em seu inciso VII, “o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de

material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL,1988, p. 116).

Esse dispositivo é fundamental para a garantia do direito à educação, contemplando aspectos essenciais para a permanência dos estudantes na escola e no processo ensino-aprendizagem. Os Art. 209 e 210 da CF/1988 estabelecem condições relacionadas ao ensino, que “é livre à iniciativa privada” e aos conteúdos “mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”. (BRASIL, 1988, p. 116).

A assistência técnica e financeira da União é exposta no Art. 211, que estabelece que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, p. 116).

No § 1º, contempla a organização do sistema federal, responsável pelas instituições de ensino públicas federais, e pela “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, p. 116).

De acordo com o artigo supracitado, cada ente federado ficou responsável por seus sistemas de ensino, devendo ser observadas as responsabilidades: os estados atuarão, prioritariamente, na oferta do ensino fundamental e médio; os municípios atenderão, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil.

Na LDB de 1996 as prioridades dos entes federados com a educação pública estão dispostas conforme o quadro a seguir:

Quadro – 2: Divisão de prioridades entre os entes federados conforme o artigo 9, 10 e 11 da LDB/1996:

| Art. 9º A União incumbir-se-á de:   | Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:  | Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:  |
|---|---|--|
| I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;<br>II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;<br><b>III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade</b> | I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;<br>II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em | I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;<br>II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;<br>III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;<br>IV - autorizar, credenciar e supervisionar os |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;</b></p> <p>IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;</p> <p>IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação; (Incluído pela Lei nº 13.234, de 2015)</p> <p>V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;</p> <p>VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;</p> <p>VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;</p> <p>IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Vide Lei nº 10.870, de 2004)</p> <p>§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.</p> <p>§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.</p> <p>§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.</p> | <p>cada uma dessas esferas do Poder Público;</p> <p>III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;</p> <p>IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;</p> <p>V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;</p> <p>VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; <u>(Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)</u></p> <p>VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. <u>(Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)</u></p> <p>Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.</p> | <p>estabelecimentos do seu sistema de ensino;</p> <p><b>V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.</b></p> <p>VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. <u>(Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)</u></p> <p>Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.</p> |
|--|--|--|

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (1996).

A responsabilização dos entes federados com a educação conforme apresenta o quadro demonstra que a LDB/1996 detalha algumas informações que complementam os direcionamentos da CF/1988. Sobre a assistência técnica e financeira da União aos entes, disposta no artigo 9, vale destacar sua importância para o atendimento prioritário na educação obrigatória, tendo em vista a necessidade dessa assistência para assegurar o direito à educação, pois muitos municípios com menor capacidade financeira não conseguem manter o investimento em educação.

Observa-se que outra informação relevante apresentada no quadro é em relação à responsabilização do município com o atendimento da educação infantil em creches e pré-escolas e com a prioridade no atendimento do ensino fundamental. Essas duas etapas da educação básica demandam recursos e representam uma enorme responsabilidade para o município, que pode responder a esse desafio com ausência de estruturas de gestão, planejamento e investimentos financeiros (PINTO, 2014).

Cavalcanti (2019), destaca a importância da assistência da União como uma ação fundamental na perspectiva de correção das desigualdades, que evoca um importante papel coordenador da União. Nesse sentido, Pinto (2014, p. 641) defende “a construção de um sistema permanente de financiamento desse nível de ensino que integre União, estado e municípios”.

A responsabilidade com a educação básica foi descentralizada para os estados e municípios. A maior parte das despesas da União destina-se ao ensino superior, às universidades e institutos federais e às escolas agrotécnicas. No entanto, essa divisão de responsabilidades apresenta limitações no que diz respeito ao financiamento da educação, isso porque os municípios dependem da assistência da União por ser o ente com menos recursos e, por outro lado, a União concentra maior percentual do bolo tributário basilar (ERNIR, BASSI, 2007), mesmo depois das transferências constitucionais. Essa realidade demanda que este ente transfira mais recursos para a educação pública.

Uma recente atualização do Art. 211 na CF/1988 diz respeito à redação dada pela Emenda Constitucional 108/2020, que acrescentou ao texto constitucional conceitos fundamentais para o ensino obrigatório, como o de equidade e qualidade, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ) – um avanço importante,

decorrente da luta dos defensores da educação pública, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que organizou a incidência social no processo de discussão do Fundeb permanente.

Art. 211 § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a **qualidade e a equidade** do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de **oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição, (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A inserção desses conceitos na CF/1988 é um avanço na defesa da educação pública de qualidade, pois, de acordo com Pinto (2018, p. 857), o conceito padrão mínimo de qualidade já era estabelecido na legislação, mas sem que houvesse sua definição.

O mesmo autor informa que no período de aprovação da EC 108/2020, havia muitos atores do setor econômico do governo que se posicionaram, claramente, contra o acréscimo desses conceitos na Constituição. Acontece que esse acréscimo representa um progresso, fruto da capacidade de organização das muitas instituições a favor da educação pública, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Fineduca, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - Anped, entre outras, que garantiram a inserção do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como mecanismo que assegura o financiamento da educação, adotando como referência um valor mínimo que expressa qualidade no ensino público (PINTO, 2021).

A vinculação de recursos para a educação é prevista no Art. 212 da CF/1988, o qual determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18 (dezoito); e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, 25 (vinte e cinco) por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Os impostos que compõem os recursos de educação expressam-se no Quadro 3, em relação aos impostos e às transferências estabelecidos para o financiamento da educação na CF/1988.



Quadro 3 – Impostos estabelecidos na CF/1988 para o financiamento da educação

| <b>Impostos Federais</b>   | <b>Impostos Estaduais</b>  | <b>Impostos Municipais</b>  |
|--|--|---|
| I - importação de produtos estrangeiros; (II)<br>II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; (IE)<br>III - renda e proventos de qualquer natureza; (IR)<br>IV - Produtos industrializados; (IPI)<br>V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; (IOF)<br>VI - propriedade territorial rural; (ITR)<br>VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar <sup>5</sup> . | I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) ( <u>ITCMD</u> )<br>II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) ( <u>ICMS</u> )<br>III - propriedade de veículos automotores. (IPVA) | I - propriedade predial e territorial urbana; (IPTU)<br>II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI)<br>III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS). |

Fonte: adaptado de Monlevade (1997), com base em Brasil (1988).

A vinculação de recursos para a educação é sobre impostos e transferências de impostos, considerando, portanto, a receita líquida sob gestão dos entes federados. Uma crítica feita à vinculação constitucional de recursos para a educação é a de que ela engessa os orçamentos e não permite que os governantes tenham autonomia para executar suas prioridades políticas.

Davies (2004) ratifica que a vinculação de recursos para a educação foi minada por políticas governamentais como a Lei Kandir e as Emendas Constitucionais que criaram o Fundo Social de Emergência (1994-1996) e o Fundo de Estabilização Fiscal (2000-2007), substituídos pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) – EC nº 27/2000. Adicionalmente, desvincula de órgão, fundo ou despesa vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico (BRASIL, 2003).

Com a política de desvinculação, 20% dos recursos que seriam da educação passaram a ser usados no financiamento das atividades da União em sentido amplo, excluindo-se o salário-educação de seus efeitos (BRASIL, 1988). No entanto, de acordo com Pinto (2018, p. 853),

<sup>5</sup> O Imposto sobre Grandes Fortunas ainda não foi cobrado por não ter sido regulamentado no país.

Com a EC nº 59/2009 [...], os efeitos da DRU sobre a educação foram progressivamente reduzidos, caindo sua alíquota para 12,5%, em 2009; 5%, em 2010; até a extinção completa, em 2011. Finalmente, por meio da EC nº 93/2016 [...] a DRU foi prorrogada até 2023, ampliando-se a alíquota para 30%, mas incidindo apenas sobre as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, mantendo-se a não aplicação de seus efeitos sobre a contribuição do salário-educação.

Esses recursos desvinculados deveriam ser destinados à educação e a outros setores sociais, mas acabam sendo desviados para o pagamento de dívidas internas ou externas ou “para o pagamento de juros aos rentistas que aplicam em títulos da dívida pública” (PINTO, 2018, p. 853).

A vinculação constitucional de recursos para o financiamento da educação está relacionada à arrecadação de impostos de todas as esferas, como expresso no Quadro 4, portanto parte do “bolo” tributário brasileiro. No entanto, tributo é um conceito mais amplo, como expresso a seguir.

Quadro 4 – Definição de tributo, impostos, taxas e contribuições de melhoria Lei nº 5.172

|   |   |
|---|---|
| <p>Tributo</p> <p>Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada [...]</p> <p>Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria. (BRASIL, 1996).</p> | <p>Impostos</p> <p>Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.</p>   |
|   | <p>Taxas</p> <p>Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.</p>  |
|   | <p>Contribuições de melhoria</p> <p>Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.</p> |

Fonte: Brasil (1996).

Portanto, o financiamento da educação relacionado à vinculação incide somente sobre impostos e transferências de impostos. De acordo com Oliveira (2007), as transferências são realizadas de uma esfera da administração para a outra.

No entanto, vale ressaltar que os governos federais, especialmente, de matriz neoliberal, buscando mais liberdade na gestão dos recursos, buscaram artifícios para diminuir a proporção de receita total destinada à educação como, por exemplo, “a criação ou a ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no conjunto de recursos” destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), além de políticas que lesam a educação, como as renúncias ou isenções fiscais, sem falar na corrupção e nas manobras fiscais, entre outras ações que minimizam os recursos do setor (DAVIES, 2004, p. 15).

Essas práticas afetam diretamente as condições de atendimento do educando e a garantia do direito à educação previsto na CF/1988, reafirmado em outras legislações, como a Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA reflete as metas internacionais relacionadas às discussões sobre os direitos da criança, incorporando as concepções e os dispositivos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, “acolhendo, portanto, as tensões decorrentes do reconhecimento da condição de sujeitos de direitos a crianças e adolescentes” (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 11).

Adicionalmente, o ECA estabelece diversas prerrogativas para crianças e adolescentes, dentre eles, a educação como dever da família, da comunidade, da sociedade em geral, cabendo ao poder público garanti-la, reafirmando o direito à educação já estabelecido na CF/88.

Moreira e Salles (2015) informam que o ECA determina que os direitos de crianças e adolescentes, dentre eles a educação, devem ser assegurados pelo Estado de forma prioritária, por meio de políticas públicas, por reconhecê-los como pessoas em formação que precisam da proteção integral do Estado e da sociedade.

A garantia do direito demanda o financiamento da educação, que também é contemplado na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Coerente com a CF/1988, a LDB apresenta princípios fundamentais para o desenvolvimento da educação brasileira, para a efetivação das garantias constitucionais e para a organização da educação nacional.

No contexto de elaboração da LDB/96, logo após a aprovação da CF/88, havia uma emergente necessidade de redefinir e normatizar a oferta da educação no País. De acordo com Flach (2015, p. 4), “considerando a situação da educação brasileira, a nova Lei da Educação não era apenas esperada, mas representava a necessidade histórica de novos rumos para a superação” dos muitos problemas enfrentados.

Dessa forma, Piana (2009) ratifica que antes da promulgação da CF/1988, já se haviam iniciado as discussões em torno da LDB nacional por parte das organizações de educadores. Após a aprovação da CF/1988, as discussões no campo educacional convergiram para a nova LDB, com o protagonismo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), sendo integrado por “mais de trinta entidades de composição suprapartidária e pluralista” (LOUREIRO, 2016, p. 19).

Shiroma, Moraes e Evangelista (2004) explicam que, em 1987, o primeiro projeto para a LDB foi delineado por Dermeval Saviani, sendo apresentado à Câmara Federal pelo Deputado Otacílio Elísio (PMDB-MG), incorporando as reivindicações dos movimentos sociais presentes no processo constituinte, agora visando a ordenar todos os níveis de ensino no País (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 50).

Dessa forma, em 11 de novembro de 1988, o Deputado Octávio Elísio deu entrada na Câmara dos Deputados ao primeiro projeto de LDB, conhecido como Projeto nº 1258/88. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 50), o texto apresentado recebeu emendas e o Projeto da LDB aprovado em 1996 “não correspondia às aspirações alimentadas em quase duas décadas” pela comunidade educacional.

Antes da aprovação da LDB, sua construção democrática já havia sido interrompida no Senado pelo projeto apresentado por Darcy Ribeiro, ex-ministro da educação do presidente João Goulart, e transformado no Projeto de Lei nº 73, relatado e aprovado como Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (BOLLMANN, 2010).

Após um trâmite conturbado que expressou a correlação de forças e interesses em disputa, que evidenciaram a força do governo central na elaboração legislativa, o texto foi aprovado em 17 de dezembro de 1996 e em síntese, a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Congresso Nacional significou a correlação de forças entre dois projetos. O primeiro gestado junto à sociedade e, por isso democrático, e o segundo elaborado a partir dos ditames orientadores

da política em curso no governo de Fernando Henrique Cardoso e, por isso, eivado de significados voltados para uma visão gerencial da educação. (FLACH, 2015, p. 4).

Ainda segundo a referida autora, a promulgação da LDB/96 foi apenas mais um episódio da política educacional do governo FHC que, empossado em 1995, desenvolveu políticas alinhadas à perspectiva neoliberal, mesmo em um contexto marcado por uma enorme concentração de renda e ausência de políticas voltadas a amenizar a exclusão social. No campo educacional, os programas existentes não atendiam à demanda e tampouco garantiam o direito à educação, como previsto nas leis brasileiras (PIANA, 2009).

Na acepção de Oliveira (2007), o texto da LDB que tramitou no Congresso Nacional foi transformado, sendo retiradas as formulações que aumentavam o controle social sobre a educação nacional – especialmente as mais democráticas e incluídas. Isso porque na aprovação da Lei, sobressaiu-se uma configuração “desreguladora e privatista [...] que não impede nem obriga o Estado a realizar alterações substantivas na educação” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 50).

Nesse período, o País recebia forte influência de organizações internacionais, como o Banco Mundial, que mediante os chamados *acordos de cooperação internacional*, influenciavam as políticas no sentido de tornarem-nas adequadas aos interesses e às necessidades do setor econômico.

Segundo Rota Júnior (2013), a nova organização do ensino estabelecida na LDB/96 relaciona diretamente a educação à ideia de mobilidade social, ou seja, uma ideia salvacionista da educação na qual as pessoas podem mudar de *status* social por mérito individual, relacionando a educação com a necessidade de formação para o trabalho, por meio da qualificação profissional de mão de obra para “abastecer” o mercado.

A LDB/1996, conforme Monlevade (1997), apresentou-se como um texto que não desprezou reivindicações dos dois lados da sociedade organizada, quais sejam a elite e os defensores da educação pública, mas teve a função de se adequar à nova política do governo federal. A LDB trata da educação de forma complexa, ao estabelecer no Art. 1º que ela “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas

manifestações culturais” (BRASIL, 1996, p.1). No entanto, a Lei disciplina somente a educação escolar que ocorre por meio do ensino em instituições próprias.

Em sua redação, a LDB/96 trata diretamente dos princípios e fins da educação nacional; do direito à educação; do dever de educar; da organização, dos níveis e das modalidades de ensino; dos profissionais da educação; e do financiamento da educação. De fato, muitos direitos estabelecidos na CF/1988 foram reafirmados na LDB/96 para toda a educação básica.

Os recursos públicos investidos na educação são fundamentais para a garantia de qualidade e expansão da oferta educacional, e a LDB/96 especifica os recursos para a educação nos Art. 68 a 77, no Título VII, *Dos Recursos Financeiros*. No Art 68, por exemplo, são abordados os recursos para a educação da seguinte forma:

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: Inciso I – receita de impostos próprios da União, dos Estados e dos Municípios; II – receitas de transferências constitucionais e outras transferências; III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV- receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996).

A LDB/96 apresenta de maneira sistemática o conteúdo referente ao financiamento da educação, especificando as fontes, os percentuais vinculados e os prazos de encaminhamento dos recursos para o órgão responsável pela educação, estabelecendo punição civil e criminal dos responsáveis em caso de descumprimento da lei (MONLEVADE, 1997, p. 117). De acordo com o Art. 69,

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1996).

Esse dispositivo detalha a vinculação de recursos já prevista no Art. 212 da CF/1988, acrescentando a informação “vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas” – isso porque muitos estados e municípios ampliaram em suas leis a alíquota de vinculação, reconhecendo a necessidade de aumentar o gasto com educação, como resultado de pressões dos movimentos sociais e sindicatos ou, em alguns casos, como estratégia política, já que após um tempo, vários governantes reduziram o percentual mínimo de 30%, 35%,

40%, por exemplo, para o estabelecido na CF/1988, por intermédio de emendas, liminares e ações movidas por eles (DAVIES, 2004).

A LDB/96 ainda especifica, dos Art. 70 a 73, as despesas, a publicização e a fiscalização da correta aplicação dos percentuais destinados à MDE. Nesse sentido, o Quadro 5 apresenta uma análise mais acurada sobre a regulamentação das despesas em educação que podem ser consideradas ou não para o cumprimento da vinculação constitucional de recursos para o ensino.

Quadro 5 – Definição de despesas em MDE, conforme os Art. 70 e 71 da LDB/1996

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Art. 70.</b> Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:</p>  | <p><b>Art. 71.</b> Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:</p>   |
| <p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;<br/>         II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;<br/>         III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;<br/>         IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;<br/>         V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;<br/>         VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;<br/>         VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;<br/>         VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p> | <p>I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;<br/>         II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;<br/>         III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;<br/>         IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;<br/>         V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;<br/>         VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> |

Fonte: elaborado pela autora, com base na LDB (BRASIL, 1996).

Assim, a LDB/1996 foi um avanço para a educação brasileira, e a definição das despesas que podem ser contabilizadas ou não como MDE explicita que os recursos para a educação podem sofrer desvios relacionados a despesas que não estão vinculadas com o ensino, como, por exemplo, o asfaltamento das ruas próximas às escolas e o pagamento de pessoal em desvio de função.

Nessa direção, Davies (2004, p. 36) ressaltou que “o avanço está no detalhamento (se bem que ainda insuficiente) do que os governantes podem considerar despesas

ao qual se vincula ao percentual mínimo”, um mecanismo na legislação que pode impedir que as autoridades considerem o pagamento de despesas que não são de MDE com recursos da educação pública.

Nos Art. 72 e 73 da LDB/96, estabelece-se a necessidade de publicização e fiscalização das receitas e despesas com MDE, e a orientação de que os órgãos fiscalizadores devem examinar, prioritariamente, a prestação de contas de recursos públicos (BRASIL, 1996).

Para Davies (2004, p. 41), “este talvez seja o ponto mais importante e difícil. A experiência brasileira tem demonstrado que de nada adianta boas leis se elas não forem cumpridas e se as autoridades não forem punidas pelo seu descumprimento”. Tais dispositivos são fundamentais para o controle social da aplicação dos recursos.

Nos Art. 74 e 76 da Lei em apreço, apresenta-se a necessidade de um financiamento que assegure a qualidade da educação:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. (BRASIL, 1996).

A preocupação com a qualidade do ensino também se faz presente na legislação que ampara o Fundef, Fundeb e Fundeb permanente. O debate sobre o valor aluno mínimo, critério de planejamento, depende de muitas variáveis que deveriam ter sido consideradas na instituição da LDB/1996. No entanto, as mudanças do texto no processo de tramitação e os vetos recebidos deixaram brechas para o alcance de interesses contrários à garantia do direito à educação de qualidade.

Oliveira (2007) destaca os limites da lógica adotada nesses artigos da LDB/1996, restritos ao gasto “possível nas condições atuais como padrão de qualidade com uma pequena suplementação de caráter redistributivo da União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação”.



Destarte, o Art. 76 da LDB estabelece critérios para a capacidade de cada ente federado, e determina que “a ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais” – abertura que exigiu novas políticas, como as de fundos para o financiamento da educação (BRASIL, 1996, p.30).

## 2 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Neste capítulo, pretende-se discutir como o PAR se situa no âmbito do planejamento educacional brasileiro, constituindo uma estratégia de assistência financeira suplementar e voluntária da União que tem passado por modificações ao longo do período analisado (2007 a 2020).

De um modo geral, discute-se como o planejamento educacional é essencial para a garantia de uma educação básica de qualidade, destaca-se aspectos do Plano Nacional de Educação de 2001, primeiro mecanismo de planejamento educacional estabelecido na legislação após a CF/1988 e uma breve análise do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi lançado em 2007 juntamente com o Plano de Ações Articuladas, que é o principal foco deste estudo.

Sendo assim, para entender o Plano de Ações Articuladas é essencial conhecer os mecanismos de planejamento educacional que foram criados antes da sua implementação. Essa compreensão é imprescindível para analisar a estrutura do PAR, o modelo de desenvolvimento no qual ele se aproxima e tratar desse plano como mecanismo de gestão e planejamento educacional que permite a aproximação entre a União e os entes federados por meio da assistência técnica e financeira.

Os três ciclos concluídos do PAR são apresentados, neste capítulo, como estratégia de planejamento que está fundamentada em quatro dimensões relacionadas à gestão, formação, recursos pedagógicos e infraestrutura física da educação básica. Esse histórico a nível nacional é fundamental para a compreensão dos aspectos locais da rede municipal de Teresina/PI, realidade investigada no próximo capítulo desta dissertação.

*A priori*, apresenta-se o planejamento educacional, pautado em debates importantes no contexto de lutas pelo direito à educação no País para, em seguida, tratar do plano em epígrafe, considerando as mudanças realizadas nos dois primeiros ciclos durante a conjuntura dos governos petistas (2007 a 2016), e no terceiro ciclo, nos rumos e desdobramentos dos governos Temer e Bolsonaro (2016 a 2020).

## **2.1 Planejamento educacional: o Plano Nacional de Educação (PNE/2001) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**

A educação básica é obrigatória e prevista na legislação como um direito público subjetivo, sendo dever do Estado a sua garantia, assegurada a gratuidade e a oferta com qualidade. Então, “considerando a educação como um direito social fundamental e uma prática social que permeia as relações humanas, as ações necessárias ao seu desenvolvimento e sua garantia, exigem um consistente e coerente processo de planejamento” (SOUSA, 2011, p. 2).

O planejamento é uma ferramenta indispensável de organização que possibilita a existência de parâmetros, objetivos e estratégias que devem ser cumpridos para garantir o alcance dos objetivos educacionais e o fortalecimento do sistema de ensino. Nessa perspectiva,

o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para superar o espontaneísmo e as improvisações, que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema. (SAVIANI, 2010, p. 8).

Dessa forma, Loureiro (2016) explicita que o planejamento da educação e a necessidade sua execução efetiva já era objeto de um longo processo histórico de discussões entre os defensores do ensino público, como no Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, e do ensino privado. O planejamento educacional estava previsto nas Constituições de 1934, 1946, 1967, na Emenda Constitucional de 1969 – mas sem que, de fato, substanciasse em um plano nacional.

Sob a vigência da Lei nº 4.024/1961, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Ministério da Educação, plano que foi aprovado pelo conselho Federal de Educação em 1962, sem ser transformado em Lei ressurgiu na Constituição de 1967, mas não ficou definido quem caberia a competência e a obrigação de sua elaboração. (LOUREIRO, 2019, p. 17).

Em contrapartida, com a luta dos movimentos pela democracia e reivindicações em relação à educação, com a participação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) no processo constituinte, a CF/1988 contemplou o planejamento educacional em seu Art. 48, inciso IV, dispondo sobre a “elaboração de planos e

programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento” (BRASIL, 1988, p. 35).

Isso posto, com o auxílio dos “trabalhos da Subcomissão, presidida pelo senador João Calmon, um grupo de parlamentares liderados pelo deputado Florestan Fernandes conseguiu introduzir no texto constituinte o art. 214” (LOUREIRO, 2016, p. 18), o qual foi modificado pela EC n° 59/2009, resultando nas seguintes disposições:

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

(Redação dada pela Emenda Constitucional n° 59, de 2009)

A Emenda Constitucional n°59 (EC/59) contribuiu para definir melhor o status do PNE, no que se refere ao objetivo de articular o SNE, em regime de colaboração, por meio de ações integradas entre os entes federados, assim como estabelecer a meta do PIB em educação (DOURADO, 2010).

A LDB/1996 também contemplou a criação dos PNE, ao definir que a União se incumbirá de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e ao estabelecer no Art. 87, para a “União, prazo de um ano para encaminhar ao Congresso Nacional o PNE com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996, p. 32). Dessa forma, a LDB/96 determinou que é responsabilidade da União, com a participação de estados, municípios e Distrito Federal, a elaboração do PNE.

O primeiro PNE/2001 aprovado e regulamentado na legislação foi instituído pela Lei n° 10.172/2001, durante o governo de FHC, sendo construído mediante intensa participação da sociedade civil, por meio de suas organizações, nas várias

atividades que antecederam a consolidação do plano, principalmente após a promulgação da LDB/96 (BOLLMANN, 2010).

Essa participação é relevante porque o planejamento deve assumir uma natureza democrática, por meio da participação social dos diferentes segmentos educacionais. Segundo Pereira (2014), o planejamento participativo deve ser uma ação política, contribuindo para a conscientização, mobilização e intervenção na prática educativa.

Na construção do PNE/2001, foram apresentadas duas propostas: uma da Sociedade Brasileira e outra do Poder Executivo. Ambas “expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas” para a educação (BRASIL, 2016, p. 18).

Conforme Bollmann (2010, p. 668), a proposta da Sociedade Brasileira para o PNE/2001 “teve como ponto de partida um diagnóstico das necessidades e limitações educacionais, construído com base na realidade nacional e através de comparações com o que ocorre ou ocorreu em outros países”.

Loureiro (2016, p. 19) informa que “o FNDEP decidiu pela mobilização da sociedade organizada no sentido de elaborar uma proposta de PNE que contemplasse as concepções de educação das entidades que propunham o fórum”. Essas foram gestadas nos I e II Congressos Nacionais de Educação (Coneds), realizados em Belo Horizonte, em 1996 e 1997, dos quais resultou uma proposta de PNE que ficou conhecida como Proposta da Sociedade Brasileira, e foi apresentada em fevereiro de 1988 pelo Deputado Ivan Valente à Câmara dos Deputados (LOUREIRO, 2019, p. 19).

O governo, durante a gestão do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, também elaborou a proposta do Executivo, expressando interesses e concepções alinhados à ideia de diminuição do papel do Estado na sociedade, em um contexto de avanço das perspectivas neoliberais no País, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Não é casual que os vetos presidenciais à Lei nº 10.172/2001, que aprovou o PNE 2001-2011, removeram as metas que envolviam o seu financiamento, como forma de o poder público se desresponsabilizar financeiramente com a efetivação de políticas educacionais que garantissem uma educação de qualidade (BOLLMANN, 2010).

Em contrapartida, assistiu-se à reação aos vetos entre os defensores da educação, as consultorias de orçamento do Senado e da Câmara de Deputados, parlamentares da base governista, a Comissão de Educação da Câmara, além de entidades como o Conselho Nacional dos Secretários da Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e o FNDEP (MONLEVADE, 2014). No entanto, eles não foram convertidos, nem quando ocorreu a mudança de governo, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva.

A aprovação do PNE/2001 foi resultado do predomínio de interesses do Executivo no Congresso, assegurando a lógica do governo, coerente com o amplo processo de reforma educacional que adotou políticas focalizadas como eixo, assegurando a “efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação” (BRASIL, 2016, p. 18).

O PNE/2001 teve a vigência de dez anos e sua estrutura contemplava diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas para a educação, sob quatro aspectos: níveis e modalidades de ensino; magistério da educação básica; financiamento e gestão; e acompanhamento e avaliação do plano. Os níveis de ensino correspondem à educação básica e ao ensino superior. Já as modalidades de ensino aludem à EJA, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena (BRASIL, 2001).

De fato, o PNE/2001 foi o principal documento de planejamento educacional desenvolvido após a CF/1988, em um cenário de circulação e embates de ideias entre diversos grupos de interesses, como os representados na sociedade civil organizada em defesa da educação pública ou da iniciativa privada.

No entanto, esse PNE não foi adotado como referência para o planejamento educacional pelo poder público. Ainda durante sua vigência e no processo de elaboração do atual PNE, o governo federal lançou outro mecanismo de planejamento, o PDE, que secundarizou definitivamente o PNE/2001 como orientador da política educacional.

O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, instituiu o plano de metas compromisso todos pela educação (Compromisso), que teve como mecanismo de avaliação e definição das metas o Ideb; e como condicionalidade a elaboração do PAR como estratégia de conjugação dos esforços da União, dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios, atuando em regime de colaboração, voltando-se à melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Aliás, “o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constituiu marco estruturante das políticas educacionais que se delineavam para o período de 2007 a 2010” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 81).

Para Aguiar (2010), com o PDE, a União ampliou o apoio aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal na oferta da educação básica, mediante um conjunto de ações visando à correção das distorções responsáveis, em parte, pelas desigualdades sociais e regionais. A União fez-se presente junto aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal por meio de assistência técnica e financeira para o atendimento educacional, materializado por meio de algumas políticas, ações e programas federais de financiamento.

Saviani (2007, p. 1232) explica que o PDE foi recebido pela sociedade de forma positiva e muito divulgado pela imprensa, isso porque

o aspecto que teria sido o principal responsável pela repercussão positiva refere-se à questão da qualidade do ensino: o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país.

Contudo, o PDE foi um documento que causou polêmicas. Um dos questionamentos pautados foi referente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, inserido no PDE, que em um de seus principais eixos propôs diretrizes e estabeleceu metas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas e das redes municipais e estaduais de ensino. De acordo com o PDE, o apoio técnico e financeiro da União dar-se-ia mediante adesão pelos entes federados às 28 diretrizes, envolvendo indicadores e resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes. A assinatura do termo era condição para receber os recursos voluntários da União, daí porque todos os entes federados aderiram ao compromisso (BRASIL, 2022a).

Dessa forma, no formato instituído em 2007, os municípios precisavam aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a obrigação de cumprimento das metas de elevação do Ideb e elaboração do PAR. O Ideb foi criado em 2007 e reúne em um só indicador os resultados de dois conceitos, quais sejam: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, sendo calculado a partir

dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (BRASIL, 2022b).

Por cúmulo, o Saeb foi o primeiro sistema de avaliação em larga escala no Brasil, criado em 1992, com uma característica amostral e diagnóstica. Dessa forma, por ter sido desenvolvido sob aspecto amostral, um grande número de escolas não tinha dados coletados e não associavam os resultados apresentados a suas realidades.

Entrementes, em 2005, o Saeb foi reformulado e a avaliação nacional passou a ser censitária para o ensino fundamental, o que permitiu a criação de índices e o aumento na quantidade de dados disponíveis sobre o desempenho dos alunos, das escolas e das redes de ensino. Assim, devido ao monitoramento desses indicadores, com ênfase no desempenho, os dados passaram a ser referência para a elaboração de iniciativas para a política educacional brasileira (VIDAL, 2022).

Coadunando Camargo, Pinto e Guimarães (2008), a adoção de mecanismos de avaliação centrados no desempenho dos alunos como forma de estimular a qualidade da educação e o estabelecimento de condicionantes para o repasse de recursos aos governos subnacionais, mediante metas previamente acordadas, provocou muitas discordâncias e críticas ao PDE. Isso porque com o Ideb, a qualidade da educação é avaliada pela comparação, classificação e seleção, incorporando, portanto, elementos que levam à exclusão.

Da maneira como o índice está montado, ao invés de investir em medidas de longo prazo que sabidamente melhoram a qualidade do ensino, os municípios, para não verem minguar o repasse de recursos do governo federal, tendem a adotar medidas cosméticas, ou mesmo a valer-se de fraude. A imprensa noticiou casos de escolas que diziam a determinados alunos, aqueles que tinham as maiores dificuldades, que não precisariam vir à escola no dia da Prova Brasil, por exemplo. (CAMARGO, PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 832).

A avaliação classificatória e excludente, assim como o estabelecimento de *ranking* entre municípios e escolas, geram a competição entre os professores e as instituições educacionais, desconsiderando o perfil socioeconômico dos estudantes e as características das escolas, provocando efeitos negativos para a oferta educacional, como a “fuga das escolas com menores notas dos professores mais experientes e qualificados e dos alunos cujos pais apresentam maior envolvimento e



possuem mais recursos, reforçando a desigualdade do sistema educacional” (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 833).

O Ideb é um indicador limitado, porquanto adota apenas a avaliação e a taxa média de aprovação dos estudantes como critério, suprimindo variáveis fundamentais para a qualidade da oferta educacional, como infraestrutura, condição socioeconômica dos estudantes, valorização dos professores, gestão e recursos pedagógicos (RONCA, 2013).

À vista disso, o contexto de implantação do Ideb já revela o protagonismo dos resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes na implantação das políticas educacionais no âmbito do PDE, que era “orientado também pela perspectiva da responsabilização e, por desdobramento, da valorização de aspectos de caráter meritocrático” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 81).

De acordo com Camargo, Pinto e Guimarães (2008, p. 833), as políticas de avaliação do governo FHC foram mantidas e intensificadas no “governo seguinte (Lula), ao criar testes padronizados nacionais censitários, divulgando os resultados por escola”.

Na acepção de Vidal (2022), o referido padrão de avaliação aproxima-se das concepções neoliberais que seguem uma agenda internacional definida por organismos multilaterais, organizações internacionais e agências de empréstimos aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano. Os países que aderem a essa pauta neoliberal, por meio de acordos de empréstimos que estabelecem cláusulas e condicionam a liberação de recursos ao cumprimento de modelo e a um pacote educacional, submetem-se a uma agenda global neoliberalizante na educação.

Evidencia-se que, no âmbito do PDE, além desses direcionamentos relacionados à absorção de avaliações em larga escala como forma de focalizar gastos, ele foi instituído contemplando interesses da iniciativa privada.

Com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Talvez isso explique, de certo modo, por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores. (SAVIANI, 2007, p. 1250).

Assim, conforme Silva e Cruz (2015), a participação da sociedade civil nesse processo foi evidentemente escassa, ocorrendo de forma rápida e muito fechada. Dessa forma, o PDE foi formulado sob a influência do grupo de empresários Todos pela Educação, movimento criado em 2005, que tem como mantenedora a Fundação Bradesco, o Itaú Social, a DPaschoal, a Fundação Telefônica, a Gerdau, a Suzano Papel e Celulose, a Fundação Lemann, o Instituto Natura, o Instituto Península, a Golias aéreas e o Instituto Votorantim.

O PDE incorporou em suas ações o Fundeb, o salário-educação e outros programas relevantes para o atendimento da educação básica, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros que já existiam com legislação específica, demonstrando que embora o PDE apresentasse um arranjo de políticas educacionais que foram modificadas ou criadas, ele foi uma grande ferramenta de *marketing* político (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008).

O Quadro 5 apresenta alguns eixos de atuação, objetivos e ações do PDE.

Quadro 7 – Eixos de atuação, objetivos e ações do PDE

| <b>Eixos de atuação</b>      | <b>Objetivos/Prioridades</b>  | <b>Ações</b>  |
|------------------------------|---|---|
| Qualidade da educação básica | Investir na educação básica, profissional e superior. Envolver todos (pais, alunos, professores e gestores) em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola. Apoiar a organização de escolas e secretarias no atendimento aos alunos. Acompanhamento e assessoria aos municípios com baixos indicadores de ensino. Criação de uma avaliação para crianças de seis aos oito anos de idade. | Fundeb; transporte escolar; Luz para Todos (levar luz elétrica a todas as escolas, início: 2009); biblioteca na escola; Proinfância; salas multifuncionais (equipamentos para educação especial e capacitação de professores); olhar Brasil (identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos); Mais educação; Coleção educadores; Dinheiro na escola (adicional de 50% no repasse do PDDE/escolas que cumprirem meta Ideb); ProInfo-rural (inclusão digital); Brasil alfabetizado (EJA); e educação profissional; plano de metas do PDE; Censo pela internet; saúde nas escolas; educação especial (identificar e monitorar acesso e permanência); guia de tecnologias (divulgar boas experiências em tecnologia educacional para a educação básica); conteúdos educacionais (apoiar financeiramente a produção de conteúdos educacionais digitais); planos escolares (capacitar e orientar a elaboração de planos escolares); participação da comunidade na escola e na Provinha Brasil. |
| Educação Superior            | Duplicar as vagas nas universidades federais. FIES: aumenta o limite financiado (100%), a carência e o prazo para pagar, Estágios – Projeto de  | Reuni; acesso e incentivo à pesquisa (prevê redução fiscal para empresas que investirem em projetos de inovação científica e tecnológica desenvolvidos por institutos públicos); facilitado estágio, pós-doutorado (bolsas para recém-doutores); professor equivalente (facilitar a   |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | Lei estabelece novas normas (jornada, supervisão, duração).  | contratação de docentes nas federais); acessibilidade (eliminar barreiras pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação - IFES); iniciação à docência (Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência – Pibid).   |
| Valorização dos profissionais do magistério | Criação de um piso salarial nacional dos professores; ampliação do acesso dos educadores à universidade; instalação de laboratórios de informática em escolas rurais; realização da Olimpíada de Língua Portuguesa, garantia de acesso à energia elétrica para todas as escolas públicas; melhorias no transporte escolar para os alunos residentes em áreas rurais; e qualificação da saúde do estudante. | Piso do Magistério; Fundeb; formação de professores (via Universidade Aberta do Brasil – UAB, educação a distância); licenciatura de qualidade; Nova Capes (amplia quadro e atribuições da Capes, que passa a apoiar formação de professores da educação básica). |

Fonte: adaptado pela autora, com base em Camargo, Pinto e Guimarães (2008, p. 836-839); Brasil (2008, 2022a).

O Quadro 7 apresenta as ações dispostas no PDE que contemplam a educação básica, a educação superior e a valorização dos professores, com programas relacionados ao eixo *qualidade da educação básica*, que visa a: garantir aos alunos do meio rural o acesso às escolas; assegurar atendimento básico a alunos e professores no interior das próprias escolas; recursos que garantam o acesso a técnicas, aparatos, ferramentas e utensílios tecnológicos; ampliar o tempo de permanência dos alunos nas escolas; tornar disponíveis nas escolas bibliotecas públicas de educação básica; distribuir computadores às escolas de educação básica; garantir o financiamento para a construção, ampliação e melhoria de creches e pré-escolas; acréscimo de 50% de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB; e universalizar a distribuição de livros didáticos e ampliação dos Institutos Federais.

A principal iniciativa do plano era a criação dos institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica, destinados a funcionar como centros de excelência na formação de profissionais para as mais diversas áreas da economia e de professores para a escola pública. Os institutos serão instalados em cidades de referência regional, de maneira a contribuir para o desenvolvimento das comunidades próximas e a combater o problema da falta de professores em disciplinas como física, química e biologia. (BRASIL, 2008).

Ainda de acordo com o MEC, no âmbito do PDE, havia interesse em ampliar o número alunos nos Institutos Federais e sair de 700 mil para 2 milhões de alunos em

quatro anos, a partir de 2008, em cidades polo, e implantar 150 novas escolas técnicas federais, contemplado a extensão, o ensino e a pesquisa (BRASIL, 2008).

No eixo *Educação Superior*, são contempladas ações como a referente ao pós-doutorado, destinado a reter no País pessoal qualificado em nível de doutorado, o Programa Professor Equivalente que almeja facilitar a contratação de professores para as universidades federais, o programa “Educação Superior cuja a meta é duplicar, em dez anos, o número de vagas nas universidades federais e o programa Acessibilidade na educação Superior que amplia o acesso de pessoas portadoras de deficiências a todos os espaços e atividades das instituições federais de ensino superior” (SAVIANI, 2007, p. 1236).

Nas ações referentes à valorização dos profissionais do magistério, Saviani (2007, p. 1234) menciona que o PDE se propõe a

elevar gradativamente o salário dos professores da educação básica e, no que se refere à formação docente, o PDE pretende oferecer, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), cursos de formação inicial e continuada de docentes da educação básica, esperando atingir aproximadamente dois milhões de professores.

Em contrapartida, Camargo, Pinto e Guimarães (2008) informam que a viabilidade financeira das ações não foi apresentada pelo governo federal, então o PDE redirecionou seu foco para a criação de políticas educacionais.

Conforme Dourado (2010), o PNE/2001 foi ignorado por não ter sido referência para a elaboração de políticas educacionais durante a sua vigência. Por conseguinte, o PDE substituiu-o, mesmo não tendo a participação da comunidade educacional, portanto, sem perspectiva de controle social e de gestão democrática na educação.

Se o PDE, em consonância com Sousa (2011, p. 1), “foi concebido internamente no âmbito do MEC estabelecendo novos parâmetros e práticas de planejamento e gestão para os sistemas e redes de ensino”, em contexto posterior, ocorreu a discussão do novo PNE.

O PAR foi lançado no âmbito do PDE, em conjunto com outros programas do MEC para a educação. Atualmente, o PAR está em execução, mas o PDE foi descontinuado (BRASIL, 2022a), representando o assunto da próxima seção.

## **2.2 O Plano de Ações Articuladas (PAR)**

O PAR é uma estratégia de assistência técnica criado no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, ação do PDE. Ele oferece aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, visando a estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica (BRASIL, 2022a).

O PAR é uma estratégia de planejamento plurianual das políticas de educação em que os entes subnacionais elaboram um plano de trabalho para desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Ideb de suas redes públicas de ensino.

Nesse contexto, o PAR apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para quatro dimensões: I - gestão educacional; II - formação de profissionais de educação; III - práticas pedagógicas e avaliação; IV - infraestrutura física e recursos pedagógicos. Com isso, o PAR auxilia no conhecimento da realidade educacional, tendo como bases as especificidades locais das redes de ensino, fortalecendo o planejamento regionalizado.

O apoio técnico e financeiro do FNDE é prestado, no âmbito do PAR, aos estados e municípios em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos entes federados, consoante disposto na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, estando adstrito à disponibilidade orçamentária e financeira da autarquia (BRASIL, 2022a).

Os primeiros três ciclos do PAR correspondem ao período de 2007 a 2020, cujas características são apontadas no Quadro 6.

Quadro 8– Principais modificações do PAR durante os primeiros ciclos (2007 a 2020)

| <b>Ciclos</b>   | <b>Mudanças no PAR</b>   |
|---|--|
| O primeiro ciclo abrangeu o período de 2007 a 2010                | Nesse período, foi realizado o primeiro diagnóstico da situação educacional dos estados e municípios para recebimento de transferências voluntárias. O principal objetivo desse ciclo foi a conjugação de esforços, por meio de regime de colaboração entre os entes federados, para a melhoria da qualidade da educação básica. O atendimento teve como base a vulnerabilidade social.                                    |
| O segundo ciclo teve a sua vigência para o período de 2011 a 2014 | Todos os entes federativos realizaram um novo diagnóstico da situação educacional. Nesse ciclo, as ações abrangidas pelo PAR foram expandidas e a dinâmica foi alterada. Incluíram-se novas subações, metodologias inovadoras, atendimento às comunidades quilombolas, indígenas e escolas rurais, e instituído o Termo de Compromisso como documento de pactuação, além do atendimento por meio de emendas parlamentares. |
| O terceiro ciclo do PAR teve início em                            | Aqui, os estados e municípios novamente foram orientados a fazer um novo diagnóstico de suas redes para que, com base em dados atualizados,  |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| 2016 e foi finalizado em 2020 | elaborassem os seus planos de trabalho do PAR. A principal novidade nesse ciclo foi a sua vinculação às metas do PNE. |
|-------------------------------|---|

Fonte: elaborado pela autora, com base em DIGAP/FNDE (2022).

O detalhamento das principais características desses ciclos será apresentado nas seções seguintes, que estão divididas entre o primeiro e segundo ciclo do PAR, no âmbito dos governos petistas (2007 a 2016); e terceiro ciclo do PAR, que aconteceu na conjuntura dos governos Temer e Bolsonaro (2016 a 2020).

### **2.2.1 Primeiro e segundo ciclos do PAR no contexto dos governos petistas (2007 a 2016)**

Em 2007, o contexto de criação do PAR foi marcado por um novo plano de governo na esfera da política nacional, no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse cenário, segundo Camargo, Pinto e Guimarães (2008, p. 821), houve “um plano para cada setor da ação do Estado, com características marcadamente econômicas, mas com destaque também para os aspectos sociais e o desenvolvimento ambiental e sustentável”.

Para os referidos autores, o governo de Lula (2003-2010) significou um avanço para determinados setores da sociedade brasileira, por aliar crescimento econômico e inclusão social em suas políticas, diferentemente dos mandatos de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002).

A propósito, Freitas e Silva (2016, p. 78-79) apresentam a linha política das ações implementadas.

No período de 2003 a 2010, ocorreu no Brasil o que pode ser chamado de primeira geração de políticas sociais dentro do novo padrão de desenvolvimento. Elas incluem, principalmente, programas redistributivos, habitacionais, de saneamento e infraestrutura urbana, educacionais, entre outros. Essas políticas são justificadas pelo governo como meios para inclusão econômica formal e consideradas medidas emergenciais para reduzir a enorme desigualdade de renda e desmonetização que assola o povo brasileiro.

O legado dos primeiros mandatos dos governos petistas está relacionado ao desenvolvimento social articulado ao crescimento econômico. Nos primeiros anos, priorizou-se o controle de gastos públicos, a diminuição das privatizações, maior

intervenção do Estado na economia e a criação de programas sociais, interferindo na concentração de renda no País.

Se a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 teve como desdobramento, nas políticas sociais, o caráter não universalista e compensatório, no governo Lula, o “contexto de aprofundamento da crise hegemônica neoliberal em uma conjuntura brasileira de esgotamento dessas reformas propiciou o resgate da estratégia desenvolvimentista” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 80).

Em 2006, Lula foi reeleito com o apoio da classe trabalhadora, especialmente dos segmentos mais empobrecidos. Em seu segundo mandato, priorizou investimentos em saneamento básico e construção de portos, ferrovias e rodovias. Nesse cenário, a descoberta de petróleo na plataforma pré-sal possibilitou o aumento da exploração de combustíveis como óleo e gás natural, e a ampliação das exportações, o que levou ao crescimento da economia e ao investimento em setores sociais, como a educação.

Dessa forma, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), “com a orientação de que os diferentes arranjos estratégicos setoriais incluíssem a sigla em seu nome – como PAC da Ciência e Tecnologia, PAC da Saúde, PAC da Cultura, e o próprio PDE passou a ser chamado de PAC da Educação” – contemplando o PAR em sua criação (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 822).

Assim, com o PAC anunciado em janeiro de 2007, o governo Lula, em seu segundo mandato, apresentou um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, a partir de “um conjunto de metas para o estabelecimento de um crescimento sustentável com vistas à inclusão social e distribuição de renda, e o âmbito da educação também é contemplado” (FREITAS, SILVA, 2016, p. 80).

Dessa forma, com o lançamento do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o PAR, testemunhou-se a implementação de muitas medidas para a educação pública brasileira. Assim, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007).

O referido decreto trata de aspectos imprescindíveis para a garantia do direito à educação, como a qualidade, o planejamento educacional, o regime de colaboração entre os entes federados, a participação da comunidade nas decisões do ambiente escolar e a assistência técnica e financeira.

Observa-se, como explicitado por Parente (2010), que a instituição do referido decreto foi uma forma de instituir o planejamento estratégico na educação, formalizando o compromisso de reverter a complexa situação negativa que a educação brasileira apresentava.

Havia a falta de vagas em creches e pré-escolas públicas [...] O ensino fundamental, embora com acesso quase universalizado, não garantia a permanência dos alunos, com taxa esperada de conclusão de cerca de metade dos ingressantes e uma jornada de apenas 4 horas em escolas, onde faltavam bibliotecas e laboratórios de ciências e informática [...] Havia mais de 60 milhões de pessoas acima de 15 anos que não completaram o único nível de ensino obrigatório [...] O ensino médio, com matrículas em baixa, metade das quais oferecidas no período noturno [...] Na educação inclusiva, destacam-se as formas limitadas de atendimento e a pequena oferta [...] Completam o quadro a formação precária, os baixos salários e a carência de professores em todos os níveis. (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 819).

À vista disso, consoante os supracitados autores, a situação da oferta educacional no Brasil, em 2007, era carente de mecanismos de efetivação do direito à educação pública com perspectiva de qualidade, gestão democrática, controle social, além de que o PNE/2001 era “sistematicamente ignorado pelo Executivo federal e por seus congêneres estaduais e municipais” (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 819). Em face dessa realidade, na criação do PAR, reafirmava-se a articulação entre o desenvolvimento social e econômico e o planejamento.

No contexto econômico global e do Brasil, durante o segundo mandato de Lula, havia a necessidade de definir novas estratégias para enfrentar os problemas da instabilidade macroeconômica provocada pelo neoliberalismo, e o governo federal atendia à questão social a partir do manejo dos orçamentos públicos para beneficiar políticas compensatórias ou sociais.

O PAR, enquanto estratégia de assistência técnica e financeira que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, foi concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, tendo por objetivo assegurar o acesso dos estudantes às vagas



escolares disponibilizadas nas instituições de ensino, em especial na educação básica, assim como a permanência com pleno desenvolvimento (BRASIL, 2022a).

O alcance desse propósito requer uma série de elementos estruturais e de serviços na escola, dentre os quais se destacam: materiais didáticos e pedagógicos; formação de profissionais; equipamentos e infraestrutura escolar – aspectos que são contemplados no âmbito do PAR, como um conjunto de ações de apoio técnico ou financeiro do MEC cujas proposições devem observar suas diretrizes (BRASIL, 2007).

Para a elaboração do PAR e o acompanhamento de seu trâmite nos municípios e estados, foi criado o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec – Módulo PAR), um portal operacional e de gestão do MEC que trata do orçamento e monitoramento *on-line* das propostas do governo federal na área da educação (BRASIL, 2020). Assim, ele tem por objetivo contribuir para a efetividade dos resultados no desenvolvimento das ações do plano.

De acordo com Silva (2017, p. 30), “o Simec foi criado em função do PAR, mas logo ampliou sua abrangência, pois outros programas do governo federal foram sendo inseridos no sistema, contemplando módulos de todos os programas federais para a educação no Brasil”.

Portanto, o Simec é um dos avanços para o planejamento e monitoramento da educação pública, pois auxilia no aprimoramento das práticas de planejamento, facilitando a realização dos diagnósticos dos municípios (SCAFF; FONSECA, 2016).

No PAR, por intermédio do Simec, os entes subnacionais elaboram um plano de trabalho plurianual, a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares, consistindo em “instrumento para auxiliar os entes federados no planejamento educacional, visando ao alcance das metas do PDE, mas sem interferir na autonomia” (OLIVEIRA *et al.*, 2016, p. 18).

Deveras, o PAR pode fortalecer a prática de planejamento integrado no espaço escolar, com a participação da comunidade nas ações avaliadas e definidas na construção do diagnóstico, no planejamento e na avaliação. Para Silva e Cruz (2015, p. 15), o plano “possui uma proposta de multidimensionalidade, visando transformar a fase de planejamento em algo mais concreto”, relacionado à melhoria ao acesso e à permanência na escola, aspecto meritório para o direito à educação.

Nessa direção, o Decreto nº 6.094/2007 estabelece que

Art. 9 - § 1º O Ministério da Educação enviará [...] 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 [...]. (BRASIL, 2007).

O referido decreto define a necessidade de realização de algumas etapas para a adesão ao PAR e o recebimento de recursos para a assistência técnica ou financeira ofertada pelo MEC/FNDE. Como explica Silva (2020, p. 89), é preciso “formar uma comissão técnica local constituída por atores do segmento educacional que devem desenvolver um diagnóstico minucioso e criterioso sobre as condições da educação de seu município”.

Esse diagnóstico envolve respostas a um formulário com a atribuição de notas relacionadas a quatro eixos de ação, a saber: I - gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos e IV - infraestrutura física (BRASIL, 2007).

Essas dimensões do PAR são eixos de áreas e indicadores que compõem o diagnóstico. O Quadro 7 detalha as dimensões e áreas do primeiro ciclo.

Quadro 9 – Dimensões e áreas do primeiro ciclo do PAR

| <b>Dimensão</b>  | <b>Área</b>   |
|--|---|
| I - Gestão educacional (20 indicadores)  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino</li> <li>2. Desenvolvimento da educação básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada</li> <li>3. Comunicação com a sociedade</li> <li>4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar</li> <li>5. Gestão de finanças</li> </ol>        |
| II - Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar (dez indicadores) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formação inicial de professores da educação básica</li> <li>2. Formação continuada de professores da educação básica</li> <li>3. Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas</li> <li>4. Formação inicial e continuada de professores da educação básica para cumprimento da Lei 10.639/03</li> <li>5. Formação do profissional de serviços e apoio escolar</li> </ol> |
| III - Recursos pedagógicos (8 indicadores)   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas</li> <li>2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem</li> </ol>  |
| IV - Infraestrutura física (14 indicadores)  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instalações físicas gerais</li> <li>2. Integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública</li> </ol>   |

|  |   |
|--|---|
|  | 3. Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais |
|--|---|

Fonte: elaborado pela autora, com base em BRASIL (2008, p. 10-12).

Essas dimensões podem ser “o passo inicial para o diagnóstico da realidade local, por isso a grande importância da assistência técnica do MEC nesta fase, a qual poderá esclarecer como funciona o Plano, seus objetivos e formas de viabilizar sua execução” (SILVA; CRUZ, 2015, p. 15).

Conforme elenca Silva (2020), para o questionário e a adesão ao PAR, a escala de pontuação a ser atribuída a cada indicador avaliado vai de um a quatro, sendo que as medidas necessárias para a melhoria serão detalhadas nos itens que receberem notas um e dois, pois são vistas como insatisfatórias ou inexistentes.

Nesse Levantamento da Situação Escolar (LSE), realizado por meio de preenchimento eletrônico, na pontuação quatro, a situação é considerada positiva; na pontuação três, considera-se a existência de aspectos positivos e negativos; já as pontuações um e dois são consideradas como prioridade para o ente, por não se executar no município ou possuir muitos problemas de operacionalização (SCAFF; FONSECA, 2016, p. 83).

Assim, apenas o indicador é objeto de pontuação. O Quadro 8 exemplifica os quatro níveis de descrição e critérios de pontuação para a existência de Conselho Escolar na dimensão gestão educacional.

Quadro 10 – Exemplo de pontuação dos indicadores no primeiro ciclo do PAR, referente à existência de Conselho Escolar

|   |  |
|---|--|
| Dimensão » 1. Gestão Educacional » Área1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. Indicador » 1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE) |  |
| Pontuação Critérios (Preenchimento Obrigatório)   |  |
| -   | Não se aplica <sup>6</sup>   |
| 4   | Quando existe em toda rede CE implantados com participação atuante de todos os segmentos. A SME sugere e orienta a implantação dos CE.   |
| 3   | Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede, a SME sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE.   |
| 2   | Quando existem CE em menos de 50% das escolas pouco atuantes (apenas no papel), a SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação. |

<sup>6</sup> O *não se aplica* só é utilizado quando a rede de ensino não possui atribuição por um segmento como, por exemplo, em um município em que a rede municipal ficou responsável pelos anos iniciais e a rede estadual, pelos anos finais do ensino fundamental: em todos os indicadores relacionados à formação de professores dos anos finais, assinala-se *Não se aplica* porque a rede não tem esses professores. (BRASIL, 2008, p. 13).

|   |   |
|---|---|
| 1 | Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta a implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE. |
|---|---|

Fonte: elaborado pela autora, com base em BRASIL (2008, p.13).

A fase de avaliação para a pontuação dos indicadores exige habilidades técnicas e conhecimento da realidade local. Nesse sentido, para a realização dessa etapa com a equipe responsável pelo diagnóstico do PAR, o FNDE adotou um manual passo a passo de elaboração do PAR (2007-2010), de modo que

a leitura dos critérios de pontuação para cada indicador seja feita de forma contínua, ou seja, 4, 3, 2, 1 e, somente depois, seja iniciada a discussão com o objetivo de se chegar a um consenso sobre qual das situações descritas melhor representa a realidade local. O juízo de valor sobre o nível de atendimento de cada critério deverá ser construído a partir das fontes disponíveis: informações de caráter qualitativo (resultado da discussão da equipe local); e documentação (levantamento de evidências concretas, quando somente a discussão não leva a um consenso). (BRASIL, 2008).

Santana e Adrião (2016) relevam que essa rigidez de instrumento e padronização da oferta de cooperação limita a capacidade de respostas nos municípios, uma vez que se atende em todos os entes subnacionais a um mesmo indicador, ações e forma de assistência, independentemente de fragilidades e realidades.

No primeiro ciclo do PAR, apresentaram-se critérios específicos para adesão, e “a regulação aconteceu devido à proposição de indicadores pré-estabelecidos, acompanhamento sistemático das ações propostas”, entre outros fatores que devem receber atenção da comunidade educacional em relação a essa política do FNDE (SOARES, 2014, p. 27).

As iniciativas do município no planejamento do PAR devem ser observadas, levando em consideração a ação e organização das Secretarias de Educação, as especificidades locais, a interdisciplinaridade, o que é incompatível com um planejamento engessado e elaborado a nível nacional.

No entanto, Amorim e Scaff (2010, p. 52) ponderam que o PAR pode “já chegar, de certa forma, pronto aos municípios e estados, cabendo a estes, somente responder o que é questionado, sem oportunidades de questionar também ou promover mudanças de forma a contextualizá-lo ao local que será aplicado”, sendo necessário, portanto, investigação sobre o seu processo de elaboração e implementação.

Scaff e Fonseca (2016) explicam que a assistência técnica para a elaboração do PAR é realizada por uma comissão que exerce a função gerencial do programa do MEC, sendo formada por um coordenador da Secretaria de Educação Básica, representantes do FNDE, entre outros membros. Na fase do diagnóstico, deveriam ser avaliadas as ações prioritárias compatíveis com a realidade do ente, mediante a participação dos seguintes agentes:

Dirigente Municipal de Educação; técnicos da Secretaria Municipal de Educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver). (BRASIL, 2008, p. 4).

De acordo com o manual de elaboração do PAR, a coleta de informações e o seu detalhamento deveriam ser obtidos a partir da discussão conjunta entre os membros da equipe técnica local. Dessa forma, a elaboração do PAR no primeiro ciclo (2007 - 2010), “se efetivou nos municípios e estados por meio de um processo que se dividiu, sinteticamente, em duas etapas” (SANTANA; ADRIÃO, 2016, p. 60): diagnóstico e elaboração do PAR, como detalhado a seguir:

Ao aderir ao PDE – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os municípios devem realizar um diagnóstico minucioso da realidade educacional local a partir das dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infra-estrutura e recursos pedagógicos. A partir desse diagnóstico, desenvolverão um conjunto coerente de ações. Esse conjunto de ações é o que denominamos Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse trabalho está dividido em duas etapas: aplicação do instrumento para o diagnóstico da situação educacional na rede municipal; e elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR propriamente dito. (BRASIL, 2008).

Após o parecer da comissão de elaboração de diagnóstico e aprovação do PAR, os dirigentes recebiam e assinavam, virtualmente, a celebração de convênios entre os responsáveis, ou seja, as prefeituras e o MEC/FNDE (SILVA, 2020). Assim, o dirigente municipal de educação deveria fazer o seu cadastro no sistema para ter acesso ao PAR de seu município.

Sousa (2011) explica que a possibilidade de assinatura *on-line* dos termos de cooperação técnica para o cadastro das ações do PAR foi um dos avanços do plano.

Sem embargo, a realidade da falta de internet em muitos municípios denota um empecilho ou motivo de lentidão para a adesão ao PAR.

Portanto, a implementação do PAR ensejou desafios, dadas as múltiplas orientações e mudanças durante a sua implantação, que ocorreu em um curto espaço de tempo. Faltava a atualização dos programas do PAR para atender a todo o País, além da necessidade de contratação de novos técnicos no FNDE para resolver às demandas de apoio aos sistemas municipais. Esse processo, em geral, provocava muitas dúvidas, inclusive relacionadas às ações não atendidas anteriormente pela autarquia (SOUSA, 2011).

Ao gerar a necessidade de assistência técnica, Santana e Adrião (2016) aludem que o PAR pode levar os municípios a buscarem alternativas como recorrer à iniciativa privada para a sua elaboração, fortalecendo as parcerias público-privadas na implementação das políticas educacionais.

Em alguns casos, de acordo com Scaff e Fonseca (2016, p. 89-90), “a participação almejada pelo Governo Federal foi deixada de lado, pois embora as comissões tenham sido constituídas, o trabalho de planejamento se restringiu a apenas uma pessoa”, na realidade por elas investigada nos municípios da “Zona da Mata, mas também em localidades do norte de Minas e do Mato Grosso do Sul”.

Assim, o processo de elaboração do PAR, que é uma atividade que deveria ter contemplado a participação de uma equipe de atores da educação local, aconteceu em alguns municípios mais pobres e com menor capacidade técnica com a atuação de um único responsável técnico da Secretaria Municipal de Educação, de apenas um técnico do MEC ou exclusivamente de assessores técnicos das secretarias no preenchimento do Simec.

Então, pode ter ocorrido nesse processo, em municípios com maior disponibilidade financeira, a contratação de assessorias particulares para auxiliar com informações necessárias relativas aos procedimentos adotados para o preenchimento da plataforma *on-line*, terceirizando a fase de elaboração do PAR com vistas à garantia de recebimento do recurso, já que esses municípios, por preencherem o Simec mais rápido do que outros, também poderiam alcançar respostas financeiras mais rápidas.

Esses aspectos são consequência da fase burocrática de elaboração do diagnóstico, quando da exigibilidade de prazos para o preenchimento da plataforma,

limitando a organização do trabalho coletivo, e ausência de assessoramento técnico do MEC, a qual não foi disponibilizado para todos os entes. Entretanto, o Simec foi tido como único apoio e forma de articulação com o MEC, e embora apresentasse limitações, facultava uma visão ampla dos aspectos educacionais tratados e a reprogramação das ações não contempladas e/ou implementadas (SCAFF; FONSECA, 2016).

Após a fase de diagnóstico e planejamento, os entes receberiam a assistência financeira da União, conforme dotação orçamentária. As ações atendidas poderiam ser de execução direta no município, de assistência técnica ou de assistência financeira do MEC.

No formato instituído em 2007, os municípios precisavam aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a obrigação de cumprimento das metas de elevação do Ideb e ter elaborado o PAR. Ressalte-se que todos os entes federados aderiram ao Compromisso no primeiro ciclo do PAR, que abrangeu o período de 2007 a 2010. De acordo com o FNDE,

nesse período, foi realizado o primeiro diagnóstico da situação educacional dos estados e municípios para recebimento de transferências voluntárias. O principal objetivo desse ciclo foi a conjugação de esforços, por meio de regime de colaboração entre os entes federados, para melhoria da qualidade da educação básica. O atendimento teve como base a vulnerabilidade social. (BRASIL, 2022a).

Portanto, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, buscou a melhoria dos indicadores educacionais. Por sinal, o Compromisso envolveu 28 diretrizes que deveriam<sup>7</sup> balizar as ações dos entes federados, com a participação direta da União em sua realização direta, “ou com o incentivo e apoio à implementação por municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 2007).

A elaboração e o financiamento do PAR foram orientados pelos quatro eixos de ação estabelecidos<sup>8</sup> no Decreto nº 6.094/07, como referido anteriormente. Segundo Castro *et al.* (2016), essa adesão passou a nortear o apoio suplementar e

---

<sup>7</sup> No terceiro ciclo do PAR (2016-2020), houve a “inserção das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos Planos Estaduais e Municipais de Educação (PEE e PME), em substituição ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação/PDE” (SILVA, 2016, p. 25).

<sup>8</sup> I - Gestão educacional; II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III - recursos pedagógicos e IV - infraestrutura física (BRASIL, 2007).

voluntário da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal no funcionamento das redes públicas de educação básica, e trazia como obrigação a elaboração do PAR.

De acordo com Art. 8º do decreto,

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados. § 1º **O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira**, que privilegiaram a implementação das diretrizes constantes do art. 2o, observados os limites orçamentários e operacionais da União. § 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, **serão observados o IDEB**, as possibilidades de incremento desse índice **e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado**, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Então, a garantia de financiamento por meio de transferência voluntária da União foi condicionada à assinatura do Termo de Adesão ao PAR, aspecto que “acentua o papel da União como indutora das políticas e programas efetivados [...] e mantém a centralidade das decisões no âmbito da União e descentraliza/desconcentra a realização das tarefas” (GUTIERRES; CHAVES, 2016, p. 282).

Nesse sentido, Bello (2011, p. 3) assim se manifesta:

percebe-se que a adesão ao PAR, ainda que voluntária, direcionou estados e municípios a seguirem estratégias preestabelecidas pelo Estado para a educação. Nesse processo, não se pode desconsiderar, no entanto, que a utilização de tais recursos e programas foi moldada, dentro de limites, às necessidades regionais e locais.

Assim, a União exerce centralização no repasse de recursos, visto que o PAR representa um conjunto de ações de direcionamento específico. Essa dinâmica de adesão pode interferir diretamente no planejamento educacional dos entes federados, como alertam Silva e Cruz (2015, p. 15), ao problematizarem que o PAR “pode se tornar um instrumento de controle, pois as ações financiáveis são definidas pelo governo federal, podendo não abranger os interesses e as reais necessidades dos entes federados”. É oportuno, pois, que na elaboração do plano, considere-se a realidade local do município, assegurando-se o seu protagonismo e a sua autonomia.

No planejamento e na execução do PAR, como estratégia de materialização de assistência técnica e financeira da União, é importante verificar se o município



consegue imprimir suas especificidades locais nas ações propostas e executadas no âmbito do plano, como proposto nesta pesquisa, que analisa o caso de Teresina-PI.

Corroborando Cruz (2014, p. 63), antes do PAR, as transferências voluntárias do FNDE eram dependentes dos manuais publicados anualmente com as informações sobre a sistemática de financiamento, com base em resoluções aprovadas pelo Conselho Deliberativo (CD) da autarquia, definindo o formato de assistência financeira.

Tais repasses, por meio de transferências voluntárias, no primeiro ciclo, decorriam de convênios entre estados, municípios e FNDE. A propósito, Cruz (2014) reitera que, historicamente, os convênios para o financiamento de projetos educacionais decorrem da apresentação de planos de trabalhos anuais, mas seus repasses dependem de inúmeros fatores técnicos e políticos.

De acordo com o FNDE, entre 2007 e 2011, a assistência financeira do PAR era realizada por meio de convênios firmados entre o FNDE e os entes federados. A partir de 2011, as transferências do plano passaram a ser realizadas por meio de Termos de Compromisso pactuados eletronicamente no Simec. Atualmente, “não há mais transferência de recursos por meio de convênios, no âmbito do PAR, todas as transferências ocorrem com a pactuação de termos de compromisso com estados e municípios no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC – SIMEC” (BRASIL, 2022a).

Após a análise e aprovação da iniciativa pela equipe técnica do MEC/FNDE, havendo disponibilidade orçamentária e financeira, realiza-se o empenho e gera-se o Termo de Compromisso. Assim, a pactuação concretiza-se quando o ente beneficiário realiza a validação do termo, que se dá pelo aceite de forma eletrônica, no módulo PAR correspondente no Simec (BRASIL, 2022a).

Assim, “a proposta do PAR – Módulo 2, segundo o MEC, visa a pôr fim à prática de convênios fragmentados e efêmeros que geralmente eram firmados apenas com os municípios mais desenvolvidos, possuidores de maior capacidade técnica para submeter projetos junto ao MEC” (SOUSA, 2011, p. 7).

Em face da necessidade do sistema educacional, Silva (2020) explica que o planejamento a ser elaborado por cada ente subnacional tem o objetivo de adquirir financiamento e assistência técnica da União, com vistas à melhoria da qualidade da educação e elevação do Ideb. Logo, os entes federados, “diante da possibilidade de

aumentar seus recursos, aderiram ao PAR sem hesitações” (GUTIERRES; CHAVES, 2016, p. 283-284).

O Decreto nº 6.094/07 estabelece, em seu Art. 10, que o “PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado”, sendo requisitos para a celebração do convênio a formalização de termo de adesão e o compromisso de realização da Prova Brasil (BRASIL, 2007, p. 4).

Nesse sentido, a melhoria da qualidade da educação básica é aferida por meio do acompanhamento da evolução de avaliações em larga escala. Esse é um dos aspectos de responsabilização do PAR presentes no PDE, que relaciona as políticas de resultados, decorrentes de avaliação educacional na educação básica, com o financiamento e a gestão.

Em contrapartida, entre os efeitos indesejados das avaliações em larga escala no Brasil, manifesta-se a manipulação dos dados pelos agentes envolvidos, levando a interferências indevidas nos processos escolares que se pretendiam monitorar (BROOKLE, 2013).

Essa responsabilização, provocada por índices como o Ideb, provoca pressão sobre os professores, agravando-se com programas meritocráticos de bonificações, premiações e *rankings* que além de propagar a competitividade, acabam levando a práticas de exclusão de alunos que apresentam baixa proficiência, como tratado na seção anterior.

As políticas de responsabilização vêm se propagando em nível nacional, estadual e municipal, já que muitos entes instituíram avaliações próprias com o objetivo de aumentar as notas do Ideb, levando a um modelo padronizado de avaliação e a um currículo restrito, geralmente, a disciplinas como língua portuguesa e matemática, que tiram o caráter social da escola e a oportunidade de aprendizagem das outras áreas do saber, como história e ciências, por exemplo (VIDAL, 2022).

O modelo propagado nas políticas da educação básica é coerente com o estipulado pelos organismos internacionais, os quais produzem relatórios sobre a situação da educação em países em desenvolvimento, como o Brasil, e recomendam reformas educacionais e políticas educacionais de caráter neoliberal, com a participação direta da iniciativa privada (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

A participação da iniciativa privada na instituição do PDE/PAR, como o Todos pela Educação, resulta em influências que “expressaram em seu conteúdo e forma a

recomposição da agenda empresarial para a educação, através do apelo a um grande pacto social para o meio da educação, garantir a competitividade industrial e o desenvolvimento do país” – debate antigo e que se apresenta no PDE com uma nova roupagem, conforme Freitas e Silva (2016, p. 102).

Nesse sentido, Cavalcanti (2016, p. 220) informa que

a parceria público-privado e o princípio da universalização do ensino fundamental ganham ênfase no governo FHC, enquanto os princípios de qualidade, equidade, colaboração e os resultados associados a desempenho e responsabilização ganham ênfase a partir do governo Lula.

O primeiro ciclo do PAR (2007-2010) foi implementado durante os três últimos anos do segundo mandato de Lula e do primeiro mandato de Dilma Vana Rousseff (Dilma) do PT. Nesse período, muitas políticas educacionais se destacavam, como: o Fundeb, instituído pela Lei nº 11.494/2007; o Piso Salarial Nacional Profissional para o magistério, instituído pela Lei nº 11.738/2008; a ampliação da obrigatoriedade da educação, pela EC nº 59/2009; expansão e interiorização da educação, por meio do Reuni e da criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (DOURADO *et al.*, 2017).

No primeiro mandato de Dilma, o planejamento no âmbito da educação é marcado pela realização das Conferências Nacionais de Educação (Conae) em 2010 e 2014, ou seja, espaços que buscaram repensar e avançar no debate sobre a educação básica e superior (DOURADO *et al.*, 2017).

O segundo ciclo do PAR teve vigência no período de 2011 a 2014, e de acordo com o FNDE,

Todos os entes federativos realizaram um novo diagnóstico da situação educacional. Nesse ciclo, as ações abrangidas pelo PAR foram expandidas e a dinâmica alterada. Foram incluídas novas subações, metodologias inovadoras, atendimento às comunidades quilombolas, indígenas e escolas rurais e, foi instituído o Termo de Compromisso como documento de pactuação, além do atendimento por meio de emendas parlamentares. (BRASIL, 2022a).

A segunda versão do PAR contou com quatro dimensões, 16 áreas e 82 indicadores, de modo que o novo diagnóstico e as mudanças realizadas ampliaram as ações contempladas pelo plano. De acordo com o FNDE, essa etapa deveria

significar uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase na importância do planejamento na construção da qualidade do ensino, momento de revisão, pelo município, de seu PAR (BRASIL, 2011).

Assim, uma das mudanças mais relevantes foi a substituição dos eixos de ação do Decreto nº 6.094/07 pelas dimensões estabelecidas na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, para a orientação de elaboração e financiamento do PAR. A Lei dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União, no âmbito do PAR, “elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR” (BRASIL, 2012, p. 3).

Nesse sentido, ficou disposto no Art. 3º que

a elaboração do PAR seria precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões: I - gestão educacional; II - formação de profissionais de educação; III - práticas pedagógicas e avaliação; IV - infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2012).

A mudança nas dimensões atendidas no segundo ciclo do PAR e o aumento das áreas e dos indicadores desse ciclo representou a ampliação do atendimento a aspectos da educação básica, como exposto no Quadro 10.

Quadro 11 – Dimensões e áreas do segundo ciclo do PAR

| <b>Dimensão</b>  | <b>Área</b>  |
|--|--|
| Gestão educacional - são cinco áreas e 28 indicadores  | Área 1 - Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino (sete indicadores).<br>Área 2 – Gestão de pessoas (nove indicadores).<br>Área 3 – Conhecimento e utilização de informação (seis indicadores).<br>Área 4 – Gestão de finanças (três indicadores).<br>Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade (três indicadores).   |
| Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar – são cinco áreas e 17 indicadores | Área 1 - Formação inicial de professores da educação básica (quatro indicadores).<br>Área 2 – Formação continuada de professores da educação básica (quatro indicadores).<br>Área 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas (quatro indicadores).<br>Área 4 – Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08 (um indicador).<br>Área 5 – Formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar (quatro indicadores). |
| Práticas pedagógicas e avaliação – são três áreas e 15 Indicadores                                       | Área 1 - Organização da rede de ensino (sete indicadores).<br>Área 2 – Organização das práticas pedagógicas (seis indicadores).  |

|  |   |
|--|---|
|  | Área 3 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem (2 indicadores).   |
| Infraestrutura física e recursos pedagógicos – são quatro áreas e 22 indicadores | Área 1 - Instalações físicas da secretaria municipal de educação (dois indicadores).<br>Área 2 – Condições da rede física escolar existente (12 indicadores).<br>Área 3 – Uso de tecnologias (quatro indicadores).<br>Área 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (quatro indicadores). |

Fonte: elaborado pela autora, com base em BRASIL (2011, p. 28).

As quatro dimensões abrangem 17 áreas e 82 indicadores que, assim como no primeiro ciclo do PAR, “deverão ser pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis de pontuação. Após avaliação da equipe, a escolha de um desses quatro níveis deve corresponder à situação que melhor reflete a realidade local com relação àquele indicador” (BRASIL, 2011, p. 29), como exposto no Quadro 11.

Quadro 12 – Critérios de pontuação para o diagnóstico do segundo ciclo do PAR

| Pontuação | Critérios de pontuação  |
|-----------|---|
| 1         | A descrição aponta para uma situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados neste indicador.       |
| 2         | A descrição aponta para uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.  |
| 3         | A descrição aponta para uma situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação neste indicador.   |
| 4         | A descrição aponta para uma situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local. |

Fonte: elaborado pela autora, com base em BRASIL (2011, p. 28).

A pontuação atribuída a cada indicador deve estar devidamente justificada para, em seguida, apresentar a demanda potencial estabelecida para aquele indicador. Ao término do diagnóstico, é realizada a elaboração do PAR, e “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” (BRASIL, 2011, p. 31).

A ampliação de ações e subações no atendimento do PAR tem relação com o esforço para o alcance da universalização da educação básica e maior articulação efetiva entre os entes federados para a consolidação do regime de colaboração entre

os sistemas de ensino, constituindo um dos objetivos reiterados no PAR que se encontra estabelecido na EC 59/2009 (BRASIL, 2011).

A referida EC foi um avanço no processo de construção de um SNE, por estabelecer que o PNE terá como objetivo articular o SNE em regime de colaboração. A ampliação das ações do PAR foi acompanhada pelo aumento de transferências para todas as etapas da educação básica, considerando a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e a “consequente ampliação da abrangência dos programas suplementares para toda a educação básica” (CAVALCANTI, 2016, p.178).

Além da ampliação das ações atendidas no segundo ciclo, outra importante modificação do PAR, determinada pela Lei nº 12.695/12, relaciona-se ao apoio técnico e financeiro do FNDE, prestado no âmbito do PAR, em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos entes federados, por meio da pactuação de termos de compromisso com estados e municípios.

Art. 4º A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. (BRASIL, 2012).

De acordo com a Lei nº 12.695/12, o MEC prestará assistência técnica aos entes federados na elaboração do PAR, com o objetivo de

I - identificar as medidas mais apropriadas para a melhoria da qualidade da educação básica e sua oferta com equidade, assegurado o atendimento de suas necessidades referentes ao acesso, permanência e conclusão com sucesso pelos educandos; II - auxiliar na efetivação dos planos estaduais e municipais de educação. (BRASIL, 2012).

O planejamento educacional nas secretarias estaduais e municipais de educação beneficiou-se do PAR, que tem como um de seus propósitos incentivar a construção dos planos decenais, em coerência com o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014, conforme discutido a seguir.

O PNE foi instituído pela Lei nº13.005/2014, com vigência de dez anos, com vistas ao cumprimento do disposto no Art. 214 da Constituição Federal, sendo o principal ponto de convergência das políticas públicas educacionais, orientando que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem seus correspondentes planos

de educação, em consonância com suas diretrizes, metas e estratégias, no prazo de um ano após a sua aprovação (BRASIL, 2014).

Silva (2017) informa que o processo de construção do PNE/14 iniciou-se em 2009, antes da finalização do período de vigência do PNE/2001, com a proposta de vigorar de 2011 a 2020, discutida em conferências de educação em nível municipal, estadual e regional.

Segundo Saviani (2010a, p. 9), a elaboração do PNE/2014 demandou “uma revisão detida e cuidadosa do PNE/2001, refazendo a análise das necessidades educacionais a serem atendidas pelo sistema educacional”, para avançar no desenvolvimento da educação pública.

A formulação do PNE/2014 foi precedida da realização de conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação, que culminaram na Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, quando houve discussões acerca do processo de organização e gestão da educação, a fim de ampliar a reflexão sobre conceitos e práticas, bem como sobre a garantia de ações concretas em prol de uma educação de qualidade (BRASIL, 2016).

A Conae contou com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, representada por educadores, sindicalistas, estudantes, dirigentes de escolas e sistemas educacionais, pais de alunos, movimentos sociais e representantes de comunidades, os quais contribuíram na elaboração de importantes propostas para o PNE/2014.

O documento final da Conae apresentou definições amplas com metas e estratégias que beneficiam a defesa de uma educação pública de qualidade, como políticas de valorização docente, formação profissional e aumento no financiamento da educação, indicando a constituição de um SNE.

No entanto, essas propostas não foram plenamente contempladas no Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional, devido às alterações que desviaram o sentido da participação social no processo, o que resultou em grande incidência da sociedade civil na tramitação do Projeto de Lei no parlamento federal.

Hypolito (2015) esclarece que as mudanças apresentadas no projeto do PNE/2014 refletiam as disputas sobre os recursos para a educação. Segundo o referido autor, o conflito ocorreu entre os agrupamentos que defendiam a educação pública e aqueles de vertente privatista e conservadora que, geralmente,

representavam setores que compunham inúmeras organizações, fundações e institutos, com ou sem fins lucrativos, que defendiam a subordinação da escola pública aos ditames do mercado.

A polêmica foi mais forte em torno do aumento do investimento público na educação de 7% (previsto no PL) para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) aprovado na Conae. Nesse contexto, alguns atores do cenário político e econômico não concordavam com a ampliação do recurso. A intervenção privatista decorreu daqueles que defendiam interesses da iniciativa privada, a exemplo de grupos como o Movimento Todos Pela Educação, que advogava a abertura das parcerias entre o setor empresarial e o governo federal (BARROS, 2017).

O PNE/2014, decorrente das forças progressistas que atuaram no processo, a exemplo do movimento PNE pra valer, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi aprovado com diretrizes fundamentais para a educação, elencando metas e estratégias a serem atingidas no prazo de sua vigência (dez anos), prevendo investimento público de 10%, o que reflete as lutas da comunidade educacional quanto ao atendimento das necessidades de expansão da educação, com padrão de qualidade e equidade.

A Lei nº 13.005/14 contempla 14 artigos e dez diretrizes, um anexo com 20 metas seguidas de 253 estratégias para o seu alcance. A lei é importante para a garantia de acesso e qualidade do ensino, como a alfabetização; organização do trabalho pedagógico, que deve ser adequado ao ambiente e contexto em que as crianças e adolescentes vivem; materiais didáticos de qualidade; instrumentos de acompanhamento; formação continuada para os docentes, entre outros fatores.

Destaca-se como avanço o estabelecimento da Meta 20, que se refere à aplicação de recursos para a educação com proporção de 10% do PIB até o fim do decênio, denotando um aspecto fundamental para assegurar e ampliar políticas educacionais. Não obstante, a conjuntura política tem dificultado a sua implementação, pois as políticas desenvolvidas pelo governo federal sinalizam “para a secundarização do PNE/14, seus comandos, dispositivos e prazos” (DOURADO, 2017, p. 488).

A avaliação do PNE/2014 é realizada bienalmente pelo Inep, tendo em vista os indicadores socioeconômicos e educacionais, assim como a avaliação institucional e o rendimento escolar, tendo como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de



Domicílios (Pnad), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados (BRASIL, 2014). O PNE/2014 está com oito anos de vigência, portanto está no 4º ciclo de monitoramento de suas metas.

O Inep produz, a cada dois anos, o relatório de monitoramento, importante documento que contribui para o acompanhamento da implementação do PNE, com subsídios à avaliação e ao planejamento de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade para todos (BRASIL, 2022i).

Diferentemente do PDE, que é uma política de governo, o PNE/2014 foi elaborado com a participação da sociedade e de estudiosos da educação, e aprovado pelo parlamento.

Dito isso, muitos programas do FNDE “têm suas metas redefinidas para atender à política do PDE/PAR, de forma que, cada vez mais, os programas passam a focar grupos de municípios e de escolas, conforme diagnósticos dos municípios feitos pelo MEC/INEP para o PAR” (CAVALCANTI, 2016, p. 213).

No âmbito do FNDE, há diversas ações e programas vinculados ao PAR sendo integrados em um formato de “complementaridade entre os programas que se apresentam tanto em forma de condicionalidades quanto de critérios para receberem recursos de determinados programas” (CAVALCANTI, 2016, p. 215), os quais estão sob a responsabilidade das diversas secretarias do MEC e diretorias do FNDE.

A Coordenação-Geral de Programas Especiais - CGPES tem entre suas competências institucionais as atribuições de coordenar, acompanhar e supervisionar as análises técnicas no âmbito do Plano de Ações Articuladas - PAR, de convênios e outros instrumentos congêneres e, por meio deste, a execução de recursos da União e de emendas parlamentares (mediante Termos de compromisso pactuados com os entes federados), a exceção daqueles voltados para execução de obras (CGEST/DIGAP/FNDE) e aquisição de veículos escolares (CGAME/DIRAE/FNDE). (BRASIL, 2022a).

Atualmente, no quarto ciclo do PAR – PAR 4, até o momento, há 52 programas cadastrados no Simec, vinculados às 27 iniciativas aprovadas pelo Comitê Estratégico do PAR (BRASIL, 2022a). Dessa forma, as mudanças que marcam os ciclos do PAR são resultado das mudanças políticas de cada período. Os governos petistas apresentaram planos de governo sustentando a ideia de um novo contrato social, como exposto no primeiro plano de governo de Lula:

Só um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais justo econômica e socialmente permitirá aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o clientelismo. Na busca de um novo contrato, a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e sem voz na sociedade brasileira. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p 2).

Os discursos apresentados em torno das políticas implementadas entre 2007 e 2016, durante os governos de Lula e Dilma, tiveram uma perspectiva de desenvolvimento e defendiam políticas públicas com o escopo de superar desigualdades sociais, uma conquista considerável para as pessoas empobrecidas.

Em contrapartida, esses mesmos governos incorporaram ideias neoliberais, adotando uma lógica gerencialista na administração pública, aspectos observados na implementação do PDE, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Ideb e do PAR.

Assim, Pereira (1997) explica que esse modelo de organização política não passa só pela gestão, administração e burocracia nos serviços públicos, mas por uma perspectiva ideológica que não é neutra, que segue uma lógica de mercado e não de um Estado democrático de direito. No modelo gerencialista, o Estado assiste às pessoas empobrecidas gerindo políticas públicas em uma perspectiva minimalista.

Nesse sentido, Castro, Terto e Barbosa (2016, p. 54) informam que no modelo gerencial, a solução em resposta à crise do modelo burocrático na administração pública deve ser buscado no setor privado e em seu gerenciamento, tendo em vista o modelo ideal a ser seguido, que “preconiza a diminuição da intervenção do Estado na economia e a flexibilização de sua gestão, pautando-se na redução de custos e de pessoal”.

Assim, no modelo adotado no âmbito do PDE e do PAR, o foco é voltado para busca da racionalidade técnica, eficiência, eficácia, produtividade e agilidade na oferta educacional. No campo da educação, essa perspectiva traduz-se na melhoria de índices educacionais e metas estabelecidas pelo MEC.

Dessa forma, os governos petistas buscaram sustentar diretrizes educacionais necessárias para a harmonização das tensões do estado capitalista mediante políticas compensatórias, focalizadas em determinadas situações de miséria.

O PDE e, no seu âmbito, o PAR contribuíram para se reforçar a perspectiva política que vincula a educação e o planejamento educacional ao modelo de desenvolvimento capitalista, em que a realização de uma educação comprometida com um projeto de sociedade emancipatório e de formação para cidadania é relegado a plano secundário. (FREITAS; SILVA, 2016, p. 81).

Nesse sentido, Miliband (1970) explica que nas sociedades capitalistas, quando pessoas que adotam uma perspectiva socialista assumem o governo, passam por cima de suas diferenças, diversidades políticas, sociais, religiosas, culturais e validam-se nas virtudes do sistema capitalista, porque na vida política desse sistema, o que decidirá que esses representantes permaneçam no governo é a amplitude de sua concordância com questões e fatos fundamentais da retórica política a que estão submetidos, ou seja, aos interesses da classe dominante.

Assim, o modelo adotado pelos governos petistas é resultado de uma busca para tornar o Estado mais moderno e eficiente, capaz de proporcionar a melhoria dos serviços públicos, substituindo a forma burocrática por um conjunto de ideias e técnicas de gestão com as diretrizes gerenciais da esfera privada (CASTRO; TERTO; BARBOSA, 2016, p. 54).

Essa reforma da administração pública, que institui um novo modelo de gestão originário das empresas privadas, é reflexo das reformas do Estado na década de 1990. Logo, são respostas às crises que se iniciaram na década de 1960.

Aliás, Poulantzas (1977) relata que essa crise foi estrutural, por ter sido a combinação de uma crise econômica mundial, política, de Estado, ideológica, e de um somatório de crises de um Estado interventor, provocada pela redução do crescimento econômico e da geração de receita.

Então, na crise do Estado de bem-estar social, o Estado passa a ter uma crise fiscal, de modo que as despesas superam as receitas e há aumento da inflação e do gasto público com direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora.

Para Dardot e Laval (2016), essa crise é o estopim para o que eles chamam de *a grande virada*, quando a racionalidade neoliberal substitui as ideias keynesianas, apresentando-se como única alternativa para a crise do Estado de bem-estar social. No *Welfare State*, o Estado controlava e regulava a economia, com uma tentativa de ter um sistema econômico em equilíbrio, buscando controlar os grandes capitais e garantir uma concorrência de mercado.

No novo contexto, conforme Poulantzas (1977), a fração da burguesia ligada ao capital financeiro passa a ser hegemônica e a intervir nas regras de gestão, no sentido de redução do pagamento de tributos sobre o seu capital acumulado e dos investimentos sociais, visando ao acúmulo de capital. Por conseguinte, a nova regulação passa a ser do neoliberalismo, que atua a favor do mercado e da concorrência, com a redução da intervenção estatal.

As políticas que se desenvolvem nos governos retratados apresentam características contraditórias: por um lado, política pública de combate à fome, ao desemprego e de melhoria da oferta da educação pública; por outro, políticas macroeconômicas que não afetavam os interesses do grande capital.

No entanto, tendo em vista a dinâmica de funcionamento do sistema capitalista e dos embates que se travam para que o Estado represente os interesses neoeconômicos da classe dominante, quando o PIB brasileiro caiu 3,6%, em 2016, em relação a 2015, as ambiguidades na área econômica do governo se explicitaram, e buscando eliminar as últimas políticas de geração de emprego com a ampliação do gasto público, a elite brasileira atacou o projeto em curso, provocando o afastamento de Dilma por meio do processo de *impeachment*,<sup>9</sup> e Michel Temer assumiu o cargo de presidente (MIRANDA; CARCANHOLO, 2021, p. 84), como exposto na seção seguinte, já no terceiro ciclo do PAR num contexto de golpe de Estado.

A próxima seção apresenta como se constituiu o terceiro ciclo do PAR em um processo de mudança de gestão do governo federal e de mudanças de orientação para a elaboração do PAR a nível nacional.

### **2.2.2 O terceiro ciclo do PAR: rumos e desdobramentos nos governos Temer e Bolsonaro (2016 a 2020)**

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, iniciado em 12 de maio, pelo Senado, foi aprovado por 55 votos a favor e 22 contra. Concluído em 2 de dezembro de 2016, provocou afastamento e impedimento de continuidade de seu mandato como Presidente da República Federativa do Brasil. Nesse momento, o Vice-Presidente, Michel Miguel Elias Temer Lulia (Temer), do Partido do Movimento Democrático

---

<sup>9</sup> Impugnação de mandato: processo de cassação feito a partir de uma denúncia crime contra uma autoridade, geralmente um Presidente, sendo a sentença proferida pelo Poder Legislativo.

Brasileiro (PMDB), assumiu interinamente o cargo de Presidente, governando o País de 31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018.

Temer assumiu o governo em um contexto de grave crise econômica e insatisfação popular. Promoveu e aprovou reformas que afetaram diretamente a classe trabalhadora como, por exemplo, a reforma trabalhista, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), violando direitos trabalhistas conquistados duramente pela luta da classe trabalhadora, provocando a flexibilização “na legislação de proteção ao trabalho e se traduziu em maior fragilização dos trabalhadores no processo da compra e venda da força de trabalho, com crescente precarização econômica e existencial da pessoa que trabalha” (MIRANDA; CARCANHOLO, 2021, p. 84).

O governo Temer também aprovou a Emenda Constitucional nº 95 (EC/95), de 2016, que instituiu o novo regime fiscal, no âmbito dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros. A EC 95 limita por 20 anos os gastos públicos do governo federal, provocando impacto negativo pela diminuição dos recursos que financiam políticas públicas que beneficiam setores sociais, como a saúde e a educação.

Um das justificativas para a aprovação EC/95, apresentadas pelo governo, foi a de que, no País, os gastos primários com políticas sociais na época cresciam mais do que o PIB, sem considerar a enorme desigualdade social que exige o investimento contínuo e crescente em políticas sociais. Portanto, a contenção de gastos impostos pela EC/95 só serviu aos interesses do capital.

A EC/95 provocou grandes efeitos em todas as áreas sociais. No campo da educação, inviabilizou o alcance das metas do PNE/2014, que prevê a universalização da escolaridade obrigatória; a expansão das creches e pré-escolas; a equiparação do rendimento médio dos docentes e dos profissionais com escolaridade equivalente; a implantação de uma consistente política de educação integral; a ampliação e democratização do acesso e permanência na educação superior – entre outras metas que se tornaram inviáveis devido à política de ajuste fiscal (DOURADO, 2017).

Dourado (2017) explica que após o *impeachment* de Dilma, em 2016, muitos retrocessos na agenda educacional se intensificaram e a conjuntura foi marcada por medidas governamentais de alto impacto, restritivas de direitos sociais e um cenário de aprofundamento da crise política e institucional com graves resultados. Nessa

conjuntura, alterações no Pacto pela alfabetização na idade certa, no Programa Mais Educação, nos direcionamentos relativos ao currículo do Conselho Nacional de Educação (CNE), com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e revogação das nomeações e reconduções dos conselheiros foram ações do governo Temer que feriram a gestão democrática da educação.

A BNCC homologada em 2018 para todas as etapas da educação básica passou a influenciar a formação de estudantes e professores de todo o País, prezando pela padronização e pelo controle do currículo nacional. A BNCC tem fortes influências do setor privado, assim como outras medidas do governo Temer que mudaram a dinâmica das políticas educacionais.

Essas políticas têm inspiração no documento denominado *Uma Ponte para o Futuro*, programa lançado pelo PMDB, em 2015, pela fundação Ulisses Guimarães,<sup>10</sup> propondo como estratégia para produzir equilíbrio das contas públicas e recuperar espaço fiscal acabar primeiramente com as vinculações constitucionais estabelecidas para o gasto com saúde e educação, o que revela descompromisso com o direito à educação e sua subordinação aos ditames econômicos (GUIMARÃES, 2022).

Ainda durante o terceiro ciclo do PAR, tomou posse Jair Messias Bolsonaro (Bolsonaro), em janeiro de 2019. O contexto educacional do governo Bolsonaro é marcado pela secundarização do PNE/2014, pela mercantilização da educação, pela financeirização do setor, por repasses da gestão da educação pública para a iniciativa privada e pela militarização das escolas. Tais medidas ferem o direito à educação.

Esse contexto é marcado por características do capitalismo contemporâneo que provoca o

ataque feroz aos direitos trabalhistas e um processo de profunda reestruturação produtiva, ambos tendo em vista a recuperação da lucratividade do capital; a maciça privatização de serviços públicos; a expropriação de bens comuns; a conquista de plena liberdade para os movimentos transnacionais do capital e, para além disso, a abertura dos canais financeiros, desregulados, para a expansão do capital fictício. (MIRANDA; CARCANHOLO, 2021, p. 16).

---

<sup>10</sup>A Fundação Ulysses Guimarães é uma instituição de direito privado, sem finalidade lucrativa, criada para desenvolver projetos de pesquisa aplicada, doutrinação programática e educação política para o exercício pleno da democracia, além de outras atividades que guardem relação direta com essas premissas (GUIMARÃES, 2022).

Os supracitados autores explicam que, nesse momento, o peso da crise política e do capital passa a ser descarregado progressivamente nos ombros da massa trabalhadora, visando a aliviar a pressão da desvalorização do capital produtivo excedente que busca valorização na esfera financeira de títulos públicos, o que exige ajustes fiscais no orçamento, penalizando os trabalhadores e as parcelas mais fragilizadas da população (MIRANDA; CARCANHOLO, 2021, p. 84).

Embora intensificado nesse período, o processo de fragmentação de políticas sociais, incluindo os ataques ao direito à educação, é resultado de uma crise longa, complexa e cíclica que se iniciou em um “período histórico do capitalismo que se constrói a partir de sua última grande crise estrutural, a crise dos anos 60/70 do século passado”, não podendo ser atribuído a problemáticas recentes, como a pandemia provocada pela Covid-19 (MIRANDA; CARCANHOLO, 2021, p. 14).

O terceiro ciclo do PAR é marcado por essa conjuntura política, econômica e social, momento em que foram criados “novos critérios para o processo de construção, dentre as quais destaca-se a adoção das metas do PNE como base para as ações; a reestruturação da plataforma de execução e monitoramento do Plano e as etapas preparatórias” (SILVA, 2017, p. 24).

O terceiro ciclo do PAR teve início em 2016 e foi finalizado em 2020, de acordo com o FNDE.

Os estados e os municípios novamente foram orientados a fazer um novo diagnóstico de suas redes para que, com base em dados atualizados, elaborassem os seus planos de trabalho do PAR. A principal novidade neste ciclo foi sua vinculação às metas do Plano Nacional de Educação – PNE. (BRASIL, 2022a).

Dessa forma, o novo diagnóstico das redes de ensino foi elaborado com base em atualizações. A elaboração do terceiro ciclo do PAR estava prevista para o ano de 2015, seguindo a lógica dos ciclos anteriores (2007-2010, 2011-2014). Entretanto, devido às modificações no Simec para adequar-se ao novo PNE/14, o plano teve início em 2016.

Para Silva (2017, p. 35), esse ciclo “diferencia-se dos dois processos anteriores que iniciavam com o diagnóstico da realidade local propriamente dito e não com a “preparação do diagnóstico”. As fases do processo preparatório para a elaboração do terceiro ciclo do PAR são dispostas no Quadro 13.

Quadro 13 – Etapa preparatória para elaboração do terceiro ciclo do PAR (2016-2020)

| <b>Fases no Simec</b>                                      | <b>Descrição da Etapa</b>   |
|--|---|
| Dados cadastrais   | - Participação obrigatória dos Conselhos de educação;<br>- Cadastro de informações pessoais de cada Conselheiro para o acesso ao Simec e acompanhamento da elaboração e da execução do plano.   |
| Análise das metas do PNE/14 e dos indicadores do PAR       | - As metas do PNE são dispostas para averiguação/acompanhamento dos indicadores do PAR.   |
| Questões estratégicas                                      | - São apresentadas perguntas detalhadas que demandam que se anexe os comprovantes para validação das respostas, como leis, decretos.  |
| Execução e acompanhamento dos termos e convênios pactuados | - São listadas as obras que deveriam ser executadas para que o Estado anexe os Termos de Cooperação delas.  |
| Obras  | - O sistema, automaticamente, faz uma vistoria das obras pendentes, impedindo, em caso de irregularidade, sua passagem para a etapa de diagnóstico, momento em que, de fato, o plano começará a ser construído.   |
| Diagnóstico  | No sistema, é possível visualizar as dimensões, os indicadores e suas descrições com barras, com a porcentagem de acordo com o progresso, em resposta a cada indicador.<br>- O sistema indica as metas do PNE relacionadas ao indicador e exige que a Secretaria de Educação insira as metas dos Planos de educação Estaduais ou Municipais, em consonância com a do PNE. |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Silva (2017, p. 36-37).

O Quadro 13 desvela que a etapa preparatória do diagnóstico do PAR, no terceiro ciclo, teve uma dinâmica diferenciada dos dois primeiros e contemplou, no Simec, aspectos como a participação efetiva da comunidade organizada em Conselhos de Educação, aspecto positivo da gestão democrática.

A participação da comunidade na definição, no acompanhamento e na avaliação das ações do PAR é um dos pressupostos do plano e certamente pode contribuir para que todos possam compreender a dimensão que essa política representa, de forma a evitar a descontinuidade que marcou tantos outros programas implantados pelo MEC em nível local (SCAFF; FONSECA, 2016).

Outra mudança significativa que marca o início do terceiro ciclo do PAR é a atenção ao cumprimento e acompanhamento das metas do PNE/14, como exposto mais à frente, já na fase preparatória, permitindo a articulação entre ele e os indicadores do PAR.

Também se destaca as questões estratégicas que aproximam o planejamento do PAR da realidade do ente federado; o acompanhamento das obras realizadas, permitindo mais controle por meio do sistema; e a fase de diagnóstico, em que são apresentadas as dimensões do PAR – as mesmas dispostas no ciclo anterior.



Na acepção de Silva (2017, p. 37),

em substituição à pontuação de 1 a 4, dispostas nos ciclos anteriores, aparecem componentes dos indicadores, situações que podem ou não representar a situação local, conforme opção assinalada pela equipe. Após o preenchimento, é obrigatório a justificativa, que deve descrever a razão da escolha dos componentes dos indicadores. Ao final é gerada a Síntese do Diagnóstico, com o principal objetivo de relacionar as pendências que precisam ser sanadas no Sistema. O PAR é salvo somente após todo o processo, gerando o documento final.

Por sinal, o terceiro ciclo do PAR é marcado pelas atualizações, pela nova estrutura do Simec, pela substituição das notas de 1 a 4, atribuídas, anteriormente, ao atendimento prioritário das ações que receberiam apoio, e pela criação da etapa preparatória.

Nesse sentido, o PAR, além de contemplar a realidade local, deve ser estruturado em consonância com outras leis que regulam o planejamento educacional e buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos, como o atual PNE de 2014 (PNE/14).

No entendimento de Silva (2017, p. 25), a “adoção do PNE é um avanço no PAR, pois o PNE, o PEE e o PME englobam as principais questões educacionais em âmbito nacional, estadual e municipal, e foram construídos com a participação de segmentos organizados da sociedade”.

Desse modo, o PNE/14 contempla o PAR diretamente na meta 7, que visa a “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir “determinadas” médias nacionais para o Ideb” (BRASIL, 2014, p.7).

A meta 7 do PNE/14, assim como o PDE e o PAR, associou qualidade da educação aos resultados do Ideb, revelando uma limitação conceitual. O PAR é citado no PNE/14, especificamente, em duas estratégias da referida meta 7, a saber:

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;  
7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional. (BRASIL, 2014).

Isso posto, o PAR é contemplado no PNE/14 em estratégias que almejam cumprir as ações previstas no plano e contribuir para a melhoria da qualidade da educação, destacando-se ações em aspectos importantes como a gestão, formação docente, recursos pedagógicos, infraestrutura e pactuação voluntária, com prioridade às redes de ensino com baixo Ideb – aspectos que contemplam diretamente as dimensões do PAR.

Em contrapartida, na análise de outras metas do PNE/14, é possível compreender que existe uma interlocução entre elas e as dimensões e indicadores<sup>11</sup> do terceiro ciclo do PAR, como exposto no Quadro 14.

Quadro 14 – Dimensões I e II, áreas e indicadores do terceiro ciclo do PAR (2016-2020)

| <b>Dimensão</b>    | <b>Área</b>   | <b>Indicadores</b>   |
|--------------------|---|--|
| Gestão educacional | Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino  | Existência de CE; Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE e sua elaboração; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola; critérios para escolha da direção escolar; existência, acompanhamento e avaliação do PME desenvolvido com base no PNE; plano de carreira para o magistério; estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação; plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar |
|                    | Desenvolvimento da educação básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada. | Implantação e organização do ensino fundamental de nove anos; existência de atividades no contraturno; divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.   |
|                    | Comunicação com a sociedade   | Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares; existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas; relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário; manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.   |

<sup>11</sup> Optou-se pela apresentação dos indicadores do terceiro ciclo do PAR, para analisar a possibilidade de articulação deles com as metas do PNE/14, um dos diferenciais do ciclo (2016-2020).

|                                       |   |   |
|---------------------------------------|---|---|
|                                       | Suficiência e estabilidade da equipe escolar  | Quantidade de professores suficiente; cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.   |
|                                       | Gestão de finanças  | Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação; aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.  |
| Formação de profissionais de educação | Formação inicial de professores da educação básica  | Qualificação dos professores que atuam nas creches; qualificação dos professores que atuam na pré-escola; qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental; qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.  |
|                                       | Formação continuada de professores da educação básica   | Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil; existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, visando à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental; existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, almejando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental. |
|                                       | Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas. | Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.  |
|                                       | Formação inicial e continuada de professores da educação básica para cumprimento da Lei 10.639/03                                     | Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, visando à implementação da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.   |
|                                       | Formação do profissional de serviços e apoio escolar  | Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.  |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2017).

Observa-se que a dimensão *gestão educacional* do PAR tem relação com as metas 17, 18, 19 e 20 do PNE. A meta 17 intenta “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014, p. 13).

Essa meta contempla a valorização dos professores, aspecto tratado, também, na dimensão *gestão*, na área *gestão democrática*, que prevê articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino mediante avaliação da situação dos

profissionais da educação em relação ao estágio probatório, à remuneração, ao piso salarial e aos planos de carreira.

A meta 18 do PNE/14 igualmente trata desses enfoques e é contemplada nessa dimensão porque pretende

assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014).

A meta 19 visa a assegurar condições, “no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014, p. 14). A meta tem relação direta com a dimensão *gestão do PAR* e pressupõe avaliação e acompanhamento.

A meta 20 objetiva “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014, p. 14).

Ademais, a meta 20 contempla diretamente o financiamento da educação e tem relação com a dimensão de infraestrutura física e recursos pedagógicos, assim como com a dimensão *gestão educacional*, na ação gestão de finanças educacionais.

Nessa ação, os municípios identificam e informam sobre a equipe de gerenciamento dos recursos para a educação, sobre a utilização do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e sobre a aplicação dos recursos do Fundeb e complementação da União. Essa dimensão do PAR pode permitir a apresentação de um diagnóstico sobre a necessidade de investimentos na educação, visando ao alcance da meta 20 do PNE/14.

A dimensão do PAR *formação de profissionais de educação* é contemplada de forma direta nas metas 15 do PNE/14, que estabelece a necessidade de

garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam

os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2014)

Essa meta trata da formação inicial dos professores, temática que é referenciada, ainda, na dimensão de *formação de profissionais de educação* do PAR, destacando a necessidade formativa desses docentes para assegurar o estabelecido na LDB/96 como formação mínima para atuar no magistério. A dimensão *prática pedagógica e avaliação*, do terceiro ciclo do PAR, é apresentada no Quadro 15.

Quadro 15 – Dimensão do PAR práticas pedagógicas e avaliação

| Dimensão  | Área  | Indicadores   |
|---|---|---|
| Dimensão <i>prática pedagógicas e avaliação</i> | Elaboração e organização das práticas pedagógicas   | Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas; reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão de conteúdos e metodologias de ensino; estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar; existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno. |
|   | Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem | Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos; utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem; formas de registro da frequência; política específica de correção de fluxo.   |

Fonte: elaborado pela autora, com base em BRASIL (2017).

A dimensão *práticas pedagógicas e avaliação* relaciona-se com as metas 1, 2 e 3 do PNE, já que a organização pode resultar em processos que evitem a evasão, contribuindo para a universalização da educação básica. As metas 4 (educação especial), 5 (alfabetização), 6 (atendimento em tempo integral) e 7 (qualidade da educação) têm, igualmente, aspectos da dimensão *práticas pedagógicas e avaliação do PAR*, relacionadas com a adequação do atendimento e ao alcance das médias do Ideb.

Os aspectos retratados são importantes para a garantia do direito à educação. O diagnóstico do PAR pode indicar estratégias para o enfrentamento das dificuldades locais na implementação de programas e medidas que levem ao alcance das metas do PNE, como alfabetização, ampliação da jornada em sala de aula e alcance das médias do Ideb, evitando medidas informais e frágeis para o alcance desses objetivos.

A dimensão *Infraestrutura física e recursos pedagógicos* não segue a mesma dinâmica das demais dimensões, sendo contemplada com projetos arquitetônicos para a construção de espaços educativos na área rural e urbana, quadras, materiais escolares, insumos, equipamentos e transporte. Embora o PAR seja relevante, vale ressaltar que não é suficiente para a garantia de recursos da União para o alcance de suas ações planejadas.

As mudanças ocorridas nos três primeiros ciclos do PAR, de 2007 a 2020, ocorreram em um contexto “amplo de reformas da administração pública da qual se buscou modernizar a administração do Estado adotando um novo modelo de gestão mais ágil e flexível, voltado mais para o mercado do que para o cidadão” (CASTRO; TERTO; BARBOSA, 2016, p. 71).

Essas mudanças, que têm aspectos de avanços e retrocessos, manifestam relação direta com a governança federal nos três ciclos do PAR retratados. Positivamente, destaca-se a oferta e o atendimento educacional como o “apoio técnico oferecido pelo governo federal para sua elaboração, assim como pelas transferências voluntárias”, efetivando o planejamento estratégico das políticas educacionais, em que pesem as polêmicas que envolvem seu processo de elaboração e execução (BELLO, 2011, p. 3).

As limitações estão relacionadas às necessidades de melhorar o monitoramento; a avaliação permanente; o diálogo federativo; o cumprimento das ações previstas, afetadas pela descontinuidade dos repasses, em razão das mudanças políticas; o apoio técnico para a elaboração e execução das ações, entre outras, questões que precisam ser enfrentadas (OLIVEIRA *et al.*, 2016, p.18).

Mainardes e Marcondes (2009) ressaltam a importância do complexo processo de implantação das políticas, porque seu desenvolvimento e sua efetivação, em geral, são distintos, já que o processo é revestido de valores e interesses contraditórios.

Nesse sentido, Dourado (2017) explicita que há uma complexidade nas políticas educacionais porque envolvem uma diversidade de atores, que vão além do Estado e dos poderes públicos no processo de proposição, implementação e avaliação.

O PAR é um conjunto de ações importantes para elementos essenciais da educação pública como gestão, planejamento e financiamento que têm apresentado

diferenças de um ciclo para o outro, que são resultado das mudanças de gestão das políticas educacionais do período analisado de 2007 a 2020.

Nesse sentido, vale identificar as potencialidades e limites no confronto dos três ciclos concluídos do PAR a nível nacional e local. O primeiro ciclo, foi fundamental para a substituição de convênios fragmentados e efêmeros entre o Ministério da Educação (MEC) e os entes subnacionais, contribuindo para a aproximação entre municípios pequenos, com menos capacidade técnica e financeira, e o MEC/FNDE.

A autarquia também passou a acompanhar as áreas da educação que apresentavam mais fragilidades, de acordo com o diagnóstico elaborado de forma eletrônica no Simec módulo PAR, e a investir onde esses municípios não conseguiam financiar ações sem assistência técnica e financeira da União.

Todos os entes participaram do primeiro ciclo do PAR. Embora houvesse esses avanços, na primeira experiência, muitos entes foram pressionados pelos prazos estabelecidos no Simec, enfrentaram desafios como a falta de assistência técnica e financeira nas secretarias e não tinham a oportunidade de elencar suas prioridades locais, desvendando um limite no que se refere a aspectos da autonomia dos entes federados com a implantação do PAR.

No segundo ciclo do PAR, houve ampliação das ações atendidas e as áreas e diretrizes inicialmente estabelecidas no Decreto nº 6.094/07 foram substituídas pelas dimensões da Lei nº 12.695/2012, o que modificou também a dinâmica de elaboração e financiamento do PAR, pondo fim a prática de convênios, ajustes, acordos ou contratos entre o Mec e os entes federados, sendo autorizada a pactuação de termos de compromisso com estados e municípios no Simec, sistema que foi atualizado à medida que novos programas de assistência foram criados ou ampliados pelo FNDE.

No entanto, a rigidez do instrumento e os prazos permaneceram e os limites orçamentários impostos ao FNDE impediram o atendimento completo das ações ampliadas e solicitadas pelos entes durante o segundo ciclo, interferindo no planejamento das secretarias já que muitas ações não foram atendidas.

O terceiro ciclo do PAR foi marcado pelo seu alinhamento às metas do PNE/2014 e dos PEE e PME dos entes federados, além da articulação com os planos plurianuais das secretarias. Foi realizada uma fase preparatória no processo de elaboração do PAR antes do seu diagnóstico e planejamento, com o cadastro das

unidades, dirigentes e membros das equipes técnicas, locais e dos conselhos, diferente dos dois primeiros ciclos do PAR.

No PAR 3, houve a substituição das pontuações de 1 a 4 do LES, realizado nos primeiros dois ciclos, pelas questões relacionadas aos componentes dos indicadores e por questões qualitativas que eram respondidas na plataforma do Simec pela equipe responsável, que também inseria os comprovantes do que era respondido e um amplo questionário sobre a situação local, o que pode ser um limite por ele não apresentar todas as questões regionais.

Outro avanço do terceiro ciclo do PAR foi a possibilidade de enviar as iniciativas conforme eram concluídas, pelas Secretarias de Educação no sistema, sem a necessidade de enviar o PAR por completo, de uma única vez, amenizando a pressão dos prazos e contribuindo para a organização da secretaria no preenchimento da plataforma. No entanto, como no ciclo anterior, as políticas de austeridade fiscal impostas pela gestão nacional limitaram o atendimento das ações atendidas nos estados e municípios.

Portanto, a experiência do primeiro, segundo e terceiro ciclos do PAR resultou em aprendizagens e aperfeiçoamento do sistema e da ação das Secretarias de Educação, seja na interface do Simec, que integrado a outros sistemas do MEC passou a contar com informações e dados para a elaboração do diagnóstico, seja na articulação com os planos plurianuais dos governos e de educação nacional, estadual, municipal e distrital.

As aprendizagens de um ciclo para o outro do PAR, no que se refere a execução da assistência técnica e financeira da União aos entes, e ao diagnóstico das redes mediante demandas que comprovam a necessidade de sua ampliação para a garantia de atendimento das ações solicitadas também são avanços que foram importantes, demonstrando o seu potencial para organizar a política de assistência, tendo como limites o modelo de planejamento estratégico e restrição de recursos da assistência técnica e financeira da União. No próximo capítulo, será discutido esse processo em relação ao PAR de Teresina/Piauí.



### **3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI**

A assistência técnica e financeira da União é parte da função redistributiva e supletiva prevista na CF de 1988, sendo o PAR um conjunto de ações de caráter voluntário, como referido nas seções anteriores. No período analisado (2007 a 2020), o município de Teresina elaborou três ciclos do PAR.

Neste capítulo, a partir da análise documental e de entrevistas com a equipe técnica responsável pelo PAR em Teresina, pretende-se caracterizar os processos de elaboração dos três ciclos concluídos do plano, a fim de problematizar o modelo de planejamento adotado no município de Teresina-PI.

Com isso, busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos, a saber: analisar o processo de elaboração e execução do PAR em Teresina, na interface entre as demandas apresentadas pelo município e as atendidas pelo FNDE; identificar a representatividade dos valores recebidos da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE em relação aos recursos de MDE no município de Teresina.

Nesse ensejo, caracteriza-se, brevemente, o município de Teresina e sua rede de ensino, como exposto no tópico a seguir.

#### **3.1 O sistema de ensino da rede municipal de Teresina**

O município de Teresina, capital do estado do Piauí, é a maior cidade do estado, em termos demográficos e econômicos. Localiza-se no centro-norte do estado e foi a primeira capital brasileira planejada, ainda durante o reinado de D. Pedro II. A cidade começou a ser povoada no século XVII, com Domingos Jorge Velho e um grupo de bandeirantes que estabeleceram uma feitoria e um criatório de gado (TERESINA, 2022).

A criação de Teresina teve forte influência de José Antônio Saraiva, conhecido como *Conselheiro Saraiva*, e tornou-se capital da província em virtude de sua localização mais central, bem como pela navegabilidade dos rios Poti e Parnaíba (TERESINA, 2022), e pelas insatisfações da elite econômica em relação à localização da capital, que até então era a cidade de Oeiras, situada no sertão, com dificuldades financeiras, no transporte e na comunicação (GANDARA, 2011, p. 2).

O nome da cidade foi uma homenagem à imperatriz Teresa Cristina Maria de Bourbon, que teria sido a mediadora junto ao imperador Dom Pedro II para que a capital viesse a ser Teresina (TERESINA, 2022). Aliás, a transferência da capital para Teresina deu-se no ano de 1852, tornando-a o principal ponto de convergência política, econômica e social da província (GANDARA, 2011).

O município de Teresina-PI apresentou crescimento populacional e econômico durante os primeiros três ciclos do PAR, recorte temporal desta investigação, passando pela gestão de três prefeitos: Silvio Mendes (PSDB – 2005/2010); Elmano Férrer (PTB – 2010/2012); e Firmino Filho (PSDB – 2013/2020).

Os aspectos demográficos e econômicos do município são apresentados no Quadro 16.

Quadro 16 – Evolução populacional e valor do PIB do estado do Piauí e do município de Teresina (2007-2019)

| <b>Ano</b> | <b>População</b> | <b>PIB – Teresina em mil – valores nominais</b> | <b>PIB – Teresina em mil – valores reais</b> | <b>PIB <i>Per capita</i> – Teresina – Valores nominais</b> | <b>PIB <i>Per capita</i> – Teresina – valores reais</b> |
|------------|------------------|---|--|--|---|
| 2007       | 779.939          | 6.422.132                                       | 14.692.181,75                                | 8.234,15   | 18.837,61   |
| 2008       | 794.605          | 7.263.144                                       | 15.499.691,65                                | 9.140,57   | 19.506,16   |
| 2009       | 802.537          | 8.692.782                                       | 17.808.706,90                                | 10.831,63  | 22.190,52   |
| 2010       | 814.230          | 10.627.694                                      | 20.523.993,29                                | 13.052,45  | 25.206,63   |
| 2011       | 822.364          | 12.174.255                                      | 22.143.355,54                                | 14.803,97  | 26.926,46   |
| 2012       | 830.231          | 13.347.531                                      | 22.912.854,90                                | 16.076,89  | 27.598,17   |
| 2013       | 836.475          | 14.753.990                                      | 23.987.841,03                                | 17.638,29  | 28.677,29   |
| 2014       | 840.600          | 17.774.629                                      | 27.177.576,60                                | 21.145,17  | 32.331,17   |
| 2015       | 844.245          | 17.637.197                                      | 24.302.136,78                                | 20.891,09  | 28.785,65   |
| 2016       | 847.430          | 19.161.573                                      | 24.585.944,14                                | 22.611,39  | 29.012,36   |
| 2017       | 850.198          | 19.117.641                                      | 24.061.633,11                                | 22.486,10  | 28.301,21   |
| 2018       | 861.442          | 20.968.077                                      | 25.483.915,13                                | 24.340,67  | 29.582,85   |
| 2019       | 864.845          | 22.017.655                                      | 25.887.944,82                                | 25.458,50  | 29.933,63   |

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados disponíveis pelo IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) (BRASIL, 2022d, 2022e, 2022f, 2022g).

O Quadro 16 apresenta o crescimento da população de Teresina, além dos valores nominais e reais do PIB e do PIB *per capita* do município, no interstício de 2007 a 2019. De acordo com os dados, a população cresceu 9%, passando de 779.939 mil habitantes, em 2007, para 864.845, em 2019. Com efeito, o PIB da capital ocupa a primeira posição em relação aos outros municípios do estado do Piauí,

contando com um crescimento de 29% no período. Deveras, o PIB *per capita* teve um crescimento de 32% de 2007 a 2019.

Outro indicador considerável para caracterizar Teresina é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município. Consoante o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH é uma medida resumida do progresso, em longo prazo, de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde (PNUD, 2022).

De acordo com o IBGE, o IDH do município de Teresina passou de 0,509, em 1991, para 0,751, em 2010, levando-o a ocupar a primeira posição no estado do Piauí e a 526º no Brasil, ou seja, dentre os 5.565 municípios brasileiros, Teresina está entre os 10% com melhor IDH.

Em relação aos aspectos educacionais atinentes à capital piauiense, as matrículas da rede municipal na educação infantil e no ensino fundamental são apresentadas no Quadro 17.

Quadro 17 – Número de matrícula por etapa de ensino da rede municipal de Teresina (2007-2020)

| Ano  | Creche | Pré-escola | Total educação infantil | Anos iniciais EF | Anos finais EF | Total EF |
|------|--------|------------|-------------------------|------------------|----------------|----------|
| 2007 | 5.203  | 13.200     | 18.403                  | 38.786           | 22.250         | 61.036   |
| 2008 | 6.441  | 14.798     | 21.239                  | 39.907           | 23.591         | 63.498   |
| 2009 | 6.971  | 14.594     | 21.565                  | 38.738           | 24.268         | 63.006   |
| 2010 | 7.163  | 14.618     | 21.781                  | 36.594           | 24.946         | 61.540   |
| 2011 | 8.689  | 14.723     | 23.412                  | 36.559           | 24.982         | 61.541   |
| 2012 | 10.656 | 13.645     | 24.301                  | 36.131           | 25.249         | 61.380   |
| 2013 | 10.422 | 15.224     | 25.646                  | 36.044           | 23.834         | 59.878   |
| 2014 | 9.809  | 15.155     | 24.964                  | 35.271           | 21.499         | 56.770   |
| 2015 | 6.441  | 14.599     | 21.040                  | 36.065           | 20.590         | 56.655   |
| 2016 | 8.184  | 14.600     | 22.784                  | 36.813           | 21.343         | 58.156   |
| 2017 | 9.097  | 15.281     | 24.378                  | 36.918           | 21.759         | 58.677   |
| 2018 | 8.980  | 15.856     | 24.836                  | 37.806           | 22.551         | 60.357   |
| 2019 | 9.290  | 16.671     | 25.961                  | 38.198           | 22.988         | 61.186   |
| 2020 | 7.507  | 17.462     | 24.969                  | 39.024           | 24.972         | 63.996   |

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados do INEP sistematizados no Laboratório de Dados Educacionais (2022).

O Quadro 17 informa o crescimento das matrículas na creche e pré-escola, bem como nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, no período de 2007 a 2020. A maior parte das matrículas da rede municipal de educação de Teresina dá-se no ensino fundamental, decorrente do processo de municipalização – uma dinâmica nacional potencializada no contexto de implantação do Fundef, como informa Pinto (2014), ao problematizar a indução das políticas de fundo iniciada em 1996, as quais

resultaram na concentração da oferta pública do ensino fundamental na rede municipal de ensino no Brasil, alcançando 69% em 2013.

A ampliação da responsabilidade do município com a oferta educacional, intensificada com a implantação das políticas de fundo no País, também é destacada por Davies (2004) e Oliveira (2007).

No período analisado, conforme o Quadro 17, a educação infantil também apresentou ampliação no número de matrículas na rede municipal de Teresina, principalmente na pré-escola, como consequência da ampliação da escolaridade obrigatória, em consonância com a EC 59/2009, mas também do aumento no investimento nessa etapa da educação básica, como informa Cavalcanti (2019, p. 212), ao destacar que a educação infantil foi pouco priorizada até 2004, e a partir de então, foi “ganhando espaço nas ações de assistência técnica e financeira da União”.

O Quadro 18 traz informações sobre as unidades municipais de ensino por regional, considerando os centros municipais de educação infantil e as escolas municipais de ensino fundamental.

Quadro 18 – Rede municipal de ensino: unidades de educação infantil e ensino fundamental, por região e jornada de atendimento (2022)

| Núcleo Regional | Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) |          |       | Escolas municipais de ensino fundamental |          |       | Total Geral |
|-----------------|--|----------|-------|--|----------|-------|-------------|
|                 | Parcial  | Integral | Total | Parcial                                  | Integral | Total |             |
| Zona leste      | 40   | 1        | 41    | 42                                       | 9        | 51    | 319         |
| Zona norte      | 38   | 4        | 42    | 2  | 3        | 28    |             |
| Zona sudeste    | 28   | 1        | 29    | 23                                       | 3        | 26    |             |
| Zona sul        | 51   | 7        | 58    | 41                                       | 3        | 44    |             |
| Total           | 157  | 13       | 170   | 131                                      | 18       | 149   |             |

Fonte: Teresina (2022).

O Quadro 18 revela o total de unidades de ensino da rede municipal de Teresina – Piauí, dividido por núcleo regional (zona leste, norte, sudeste e sul), etapa de atendimento e jornada de funcionamento (parcial e integral). Embora a capital tenha maior parte de matrículas no ensino fundamental, o maior número de unidades é de atendimento da educação infantil (53,3%).

Em Teresina, há um total de 170 CMEIs, de modo que apenas 13 atendem às crianças de creche e pré-escola em tempo integral. As zonas sul, norte e leste concentram o maior número de unidades.

No ensino fundamental, são 149 escolas, sendo apenas 18 de tempo integral. A zona leste apresenta o maior número de escolas (51, sendo 9 de tempo integral), seguida da zona sul (44 escolas, sendo 3 de tempo integral). Denota-se que o atendimento em tempo integral em Teresina está aquém das metas dispostas no PNE e no PME.

Quanto aos resultados da rede municipal de Teresina nas avaliações em larga escala, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com base em dados do Inep, as informações estão expressas no Quadro 19.

Quadro 19 – Evolução do Ideb no município de Teresina (2007-2019)

| Ano                    | Notas/metras | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 |
|------------------------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Anos iniciais (5º ano) | Notas        | 4,4  | 5,2  | 5,2  | 5,0  | 6,1  | 6,8  | 7,4  |
|                        | Metas        | 4,3  | 4,6  | 5,0  | 5,3  | 5,6  | 5,8  | 6,1  |
| Anos finais (9º ano)   | Notas        | 3,9  | 4,7  | 4,4  | 4,3  | 5,2  | 6,0  | 6,3  |
|                        | Metas        | 3,9  | 4,1  | 4,4  | 4,8  | 5,1  | 5,4  | 5,6  |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Inep (BRASIL, 2022h).

O Quadro 19 contém as notas do Ideb de Teresina de 2007 a 2019, referentes aos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) e aos anos finais (6º ao 9º anos), além de metas estabelecidas para o município. Nos anos iniciais, no período analisado, a nota cresceu de 4,4, em 2007, para 7,4, em 2019, ficando acima da meta e atingindo a primeira posição entre as capitais brasileiras no *ranking* da avaliação. Quanto aos anos finais, saiu de 3,9, em 2007, e atingiu 6,3 em 2019, superando a meta projetada (5,6) no período analisado.

O Ideb é uma avaliação nacional instituída pelo Decreto nº 6.094/2007, e possibilita identificar, a partir de critérios objetivos (BRASIL, 2007), as escolas e as redes de ensino que mais precisam de apoio no contexto do regime de colaboração.

No entanto, o índice apresenta limitações, como aludido anteriormente, por não considerar aspectos imprescindíveis para mensurar a qualidade da educação. A propósito, Melo (2016) ressaltou que o conceito de qualidade da educação deve considerar vários parâmetros, como a subjetividade e os interesses pessoais, sociais, políticos e econômicos, pois é influenciado por esses condicionantes.

O Ideb, instituído no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), é considerado no direcionamento das políticas educacionais e influencia diretamente na elaboração do PAR, que também reputa as notas desse índice de avaliação.

A seção seguinte discute os PAR 1, 2 e 3 elaborados pela Secretaria Municipal de Educação, caracteriza e reúne elementos para a compreensão da assistência técnica e financeira da União, por meio do PAR, ao município de Teresina.

### **3.2 Caracterização e processo de elaboração dos três ciclos concluídos do PAR no município de Teresina - Piauí (2007 – 2020)**

O primeiro ciclo do PAR em Teresina consistiu em medidas de planejamento estratégico visando a pleitear o apoio da União, mediante convênios com o MEC para a educação municipal. Dessa forma, o PAR configurou-se como esteio do regime de colaboração e planejamento estratégico dos sistemas de ensino (PASSOS, 2018).

Na estrutura do PAR 1 da rede municipal de Teresina, denominado *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, é possível identificar que a lógica de planejamento adotada se aproxima das concepções empresariais que são projetadas para resolver questões relacionadas à educação, as quais, conforme Carvalho (2017, p. 528), têm “ocorrido por meio de ações de empresas privadas em fundações, institutos e ONG, que vêm assumindo um papel crescente na formulação de políticas públicas, na execução de ações e na coordenação (monitoramento/controle de metas e resultados)”.

A influência direta do movimento empresarial *Todos pela Educação* na formulação do PAR 1 pode ser apreciada na estrutura do primeiro PAR da rede municipal de educação de Teresina, em aspectos como a adoção do mesmo nome do grupo, o que indica proximidade entre os atores que participaram da formulação da legislação que cria o PAR e o movimento empresarial.

Algumas características do PAR também se aproximam das concepções de planejamento empresarial, como: a articulação do plano a diversos projetos para a educação, relacionados às várias ações guiadas pelas quatro amplas dimensões do PAR; a administração de metas previamente definidas, a exemplo do alcance das diretrizes do Decreto nº 6.094/2007; e a adoção do Ideb como indicador de qualidade que direciona resultados.

Nesse contexto, Abrucio (2012, p. 24) esclarece que essa aproximação leva a “uma gestão em rede direcionada a resultados, criando, de um lado, mecanismos para

articular projetos conjuntos e, de outro, para administrar conforme metas e indicadores previamente definidos”.

O primeiro ciclo do PAR tinha como meta o cumprimento das 28 diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.094/2007, conforme exposto no capítulo anterior. Os municípios tinham de seguir rigorosamente as orientações dos manuais elaborados pelo FNDE, sendo que os entes prioritários seriam aqueles que apresentassem notas abaixo da média estipulada para o Ideb (3,8), os quais receberiam suporte da autarquia, com o auxílio de orientação de técnicos (CICHELERO; LUNARDI, 2019). Apesar de o município de Teresina, então com Ideb 3,9, não ter recebido essa equipe de apoio, muitos municípios do Piauí foram contemplados.

O cumprimento das diretrizes no PAR 1 da rede municipal de Teresina, elaborado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), do MEC, Secretaria Executiva (SE), Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), atingiu os percentuais de cumprimento das 28 diretrizes, descritos no Quadro 20.

Quadro 20 – Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação de Teresina (2007)

| <b>Categorias</b> | <b>Diretrizes</b>   | <b>Percentual atingido</b> |
|-------------------|---|----------------------------|
| Atendimento       | I – estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados  | 59,7%                      |
|                   | II – alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico   | 58,1%                      |
|                   | III – acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente                     | 63%                        |
|                   | IV – combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial            | 45,5%                      |
|                   | V – combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação   | 50%                        |
|                   | VI – matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência  | 86,1%                      |
|                   | VII – ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular  | 56,8%                      |
|                   | VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física  | 55,2%                      |
|                   | IX – garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas | 67,7%                      |
|                   | X – promover a educação infantil  | 35,7%                      |
|                   | XI – manter programa de alfabetização de jovens e adultos   | 84,8%                      |
|                   | XIX – divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no Art. 3º                  | 100%                       |

|                           |   |       |
|---------------------------|---|-------|
|                           | XXIV – integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola   | 85,1% |
|                           | XXVII – firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas  | 71,1% |
| Profissionais da educação | XII – instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação  | 67,9% |
|                           | XIII – implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho   | 50%   |
|                           | XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional  | 50%   |
|                           | XV – dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local   | 0%    |
|                           | XVI – envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola   | 82,7% |
|                           | XVII – incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor  | 100%  |
|                           | XVIII – fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola  | 100%  |
|                           | XX – acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas  | 65,2% |
| Gestão democrática        | XXI – zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social  | 83%   |
|                           | XXII – promover a gestão participativa na rede de ensino  | 84,3% |
|                           | XXIII – elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes   | 72%   |
|                           | XXV – fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso  | 100%  |
|                           | XXVI – transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar  | 26,6% |
|                           | XXVIII – organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB | 0%    |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2022a).



O Quadro 20 contém as 28 diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.094/07, com o percentual alcançado pelo município de Teresina na avaliação do PAR – 1. Visando a uma análise mais acurada do conteúdo, elas foram divididas em categorias, relacionadas ao atendimento, aos profissionais da educação e à gestão democrática.

Isso posto, tais diretrizes contemplam diversas possibilidades para atuação dos dirigentes educacionais, remetendo a aspectos como: correção de fluxo de aprendizagem; gestão democrática; plano de carreira dos professores; modalidades da educação, como a EJA e a educação especial; formação continuada, entre outros. Essa estratégia do PAR 1 nos municípios é resultado de um esforço do governo federal na busca por respostas às dificuldades de gestão e planejamento enfrentadas pelos entes federados (PINTO, 2014).

No município de Teresina, o monitoramento recebeu a seguinte legenda: vermelho – diretrizes que atingiram um percentual de cumprimento de 0% até 49,9%; laranja – de 50% até 69,9%; e verde – de 70% até 100%. Tendo isso em vista, atina-se que a cor laranja prevaleceu na avaliação das diretrizes em Teresina, totalizando 18; seguida da cor vermelha, com 4 – sendo duas com o percentual 0%; e da cor verde, com 4 diretrizes (BRASIL,<sup>12</sup> 2022a).

As diretrizes que atingiram o percentual de atendimento com cor vermelha no primeiro ciclo do PAR de Teresina dizem respeito à promoção da educação infantil (X - 35,7%), à organização do comitê local do PAR, que é “encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb” (XXVIII - 0%), à dar consequência ao estágio probatório após avaliação externa (XV - 0%) e à transformar a escola em um espaço comunitário (XXVI - 26,6%).

As diretrizes com menor percentual atingido configuraram um desafio para o município de Teresina no primeiro ciclo do PAR, e são pertinentes à diretriz *transformação da escola em um espaço comunitário* (26,6%), de *atendimento da educação infantil*, com o segundo menor percentual (35,7%).

Esse dado, apresentando na avaliação do alcance das diretrizes, revelou a necessidade de ampliação do atendimento da educação infantil no município de Teresina durante o primeiro ciclo do PAR que, em 2007, apresentava um percentual

---

<sup>12</sup> Essa informação é fiel ao documento do PAR 1 da rede municipal de Teresina, em que pese algumas diretrizes apresentarem uma avaliação divergente em relação aos critérios estabelecidos no documento.

de apenas 35,7%, muito inferior às metas projetadas no PNE/2001 e à demanda por creches e pré-escolas da rede municipal de educação. Por cúmulo, esse percentual é resultado do pequeno investimento nacional na educação infantil durante as últimas décadas (CRUZ, 2022).

No PAR 1, o município de Teresina também contou com monitoramento a partir do cumprimento das dimensões, e apresentou os seguintes indicadores: 73,9% da dimensão I – Gestão educacional; 55,1% da dimensão II – Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; 47,4% da dimensão III – Práticas pedagógicas e avaliação e; 47% da dimensão IV – Infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Observa-se que a dimensão com o menor percentual atingido no monitoramento da rede municipal de Teresina foi a IV, com 47%, o que sugere a necessidade de ampliação no investimento em infraestrutura e recursos pedagógicos. Não obstante, na avaliação da equipe técnica, as demais ações também apresentaram percentual inferior ao ideal, com exceção da dimensão I (73,9%), no âmbito do PAR 1.

Esse aspecto do PAR 1 de estabelecer o alcance de metas para o planejamento educacional, com prazos que levam a pressões e responsabilização, igualmente se aproxima das características da concepção de planejamento gerencial da educação que visa a um planejamento estratégico a partir de um “dinamismo dos mercados, tendo em mente o interesse público”, e integra um plano que faz parte de um paradigma gerencial de administração pública (CARVALHO, 2017, p. 531).

Sobre esse modelo de planejamento, uma das entrevistadas relevou que, com o PAR, a Secretaria Municipal de Teresina “passou a falar em metas, indicadores, objetivos, prioridades a partir do planejamento estratégico. Então, a minha experiência é forjada dentro desse ambiente de que é por meio do planejamento que o município pode caminhar para cumprir o seu papel” (informação verbal).<sup>13</sup>

A informação apresentada pela participante indica que com o PDE e com o PAR, a Secretaria Municipal de Teresina adotou a lógica de planejamento estratégico alinhada ao Simec, com o objetivo de fortalecer a equipe local:

Nos municípios menores vinha a equipe central com o objetivo de fortalecer equipes locais com as ferramentas de planejamento, elencamento de

---

<sup>13</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

prioridades, definição de metas, definição de pontos de partida e de chegada né, como as metas do município de crescimento anual, e tudo isso a gente aprendeu com a ferramenta de planejamento estratégico, isso dentro da secretaria e para dentro da escola a gente foi com o PDE planejamento de escola. Com o PAR, era planejamento de sistema, de rede. (informação verbal).<sup>14</sup>

Na acepção de Arruda (2013, p. 44), as características multidimensionais do PAR oferecem

possibilidades para que a gestão educacional local aprenda a lidar com uma perspectiva ampla de organização de suas redes, visto que o PAR traz ações e subações a serem operacionalizadas em quatro importantes macrocampos da gestão sistêmica.

Essa concepção de planejamento, de acordo com Carvalho (2017, p. 534), “vem sendo reconhecida como fundamental para o alcance de melhores resultados por parte das escolas”, mas é fruto de uma crescente influência de empresários na elaboração e execução de políticas públicas para a educação, interagindo com as estratégias de expansão do mercado educacional, nomeadamente do mercado especializado em assessorias e consultorias que, embora não tenha ocorrido no município de Teresina, acontece em municípios menores, com pouca capacidade técnica.

No PAR 1, Plano de Metas do município de Teresina, a dimensão 1 – Gestão educacional foi composta por duas áreas, distribuídas em três indicadores; a dimensão 2 – Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar foi composta por quatro áreas e seis indicadores; por sua vez, a dimensão 3 – Práticas pedagógicas e avaliação apresentou uma área e um indicador; finalmente, a dimensão 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos, duas áreas e três indicadores, como retrata o Quadro 21.

Quadro 21 – Dimensões, áreas e indicadores do PAR 1 do município de Teresina

| <b>Dimensão</b>        | <b>Area</b>  | <b>Indicador</b>  |
|------------------------|--|---|
| 1 – Gestão educacional | 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino | 2 – Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)<br>8 – Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação |

<sup>14</sup>Ibid.

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | 4 – Suficiência e estabilidade da equipe escolar  | 2 – Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores  |
| 2 – Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar | 1 – Formação inicial de professores da educação básica  | 1 – Qualificação dos professores que atuam nas creches<br>2 – Qualificação dos professores que atuam na pré-escola  |
|  | 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas    | 1 – Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas   |
|  | 4 – Formação inicial e continuada de professores da educação básica para cumprimento da Lei 10.639/03                                       | 1 – Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem à implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003     |
|  | 5 – Formação do profissional de serviços e apoio escolar  | 1 – Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos   |
| 3 – Práticas pedagógicas e avaliação                                       | 2 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem | 1 – Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos  |
| 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos                           | 1 – Instalações físicas gerais  | 1 – Biblioteca: instalações e espaço físico;<br>2 – Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)  |
|  | 2 – Integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na educação pública   | 1 – Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Teresina (2010).

O Quadro 21 elenca as quatro dimensões, as áreas e os indicadores do PAR definidos pela equipe técnica local responsável pelo plano de Teresina, alicerçado na análise da realidade do município. Segundo o quadro em apreço, o primeiro PAR de Teresina tem 22 laudas, sendo a dimensão 2 – Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar a que alcançou a maior quantidade de áreas e indicadores que receberam a avaliação entre 2 e 1 no levantamento das informações sobre a situação da rede.

Essas quatro dimensões do PAR, de acordo com uma das entrevistadas, possibilitam que o Simec seja uma “ferramenta que induz o município a se pensar e a se ver em cima daqueles 4 tripés, em cima daquelas 4 bases fundamentais. Eu acho

que o PAR é uma ferramenta que deve continuar e é muito acertado” (informação verbal).<sup>15</sup>

Tendo isso em vista, essas dimensões induzem a um planejamento com

estabelecimento de prioridades, estratégias tendo em vista os financiamentos que se tem e buscando as parcerias, porque o planejamento espera isso, uma cooperação técnica também né, para continuar o fortalecimento da equipe. Então, quando chegou o PAR, a gente já tinha uma cultura de planejamento por meio do planejamento estratégico, e o PAR veio nos ajudar nessa perspectiva do nosso principal cooperador, que é o FNDE. (informação verbal).<sup>16</sup>

Essa acepção de planejamento estratégico resulta da influência de uma perspectiva gerencial na definição e implementação das políticas públicas educacionais. Nessa lógica, o Estado privilegia a iniciativa privada, submetendo suas políticas educacionais a ela. Um exemplo desses mecanismos é atestado por uma das entrevistadas, ao comentar sobre a realidade de outros municípios: “em alguns municípios são contratadas consultorias externas ao município para elaborar o PAR” e quando essa etapa é concluída a assessoria vai embora levando o conhecimento acumulado (informação verbal).<sup>17</sup>

O segundo PAR em Teresina é continuidade do planejamento estratégico característico do PAR 1, e caracteriza-se em cada uma das quatro dimensões, conforme o Quadro 22.

Quadro 22 – Dimensões, áreas e quantidade de indicadores do PAR 2 do município de Teresina

| <b>Dimensão</b>                             | <b>Área</b>  | <b>Quantidade de indicadores</b> |
|---|--|----------------------------------|
| 1 – Gestão educacional                      | 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino | Sete indicadores                 |
|   | 2 – Gestão de pessoas  | Nove indicadores                 |
|   | 3 – Conhecimento e utilização de informação                                  | Seis indicadores                 |
|   | 4 – Gestão de finanças   | Três indicadores                 |
|   | 5 – Comunicação e interação com a sociedade                                  | Dois indicadores                 |
| 2 – Formação de professores e profissionais | 1 – Formação inicial de professores da educação básica                       | Quatro indicadores               |
|   | 2 – Formação continuada de professores da educação básica                    | Quatro indicadores               |

<sup>15</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. Ano 2022

<sup>16</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>17</sup>Ibid.

|  |  |                    |
|--|--|--------------------|
| de serviço e apoio escolar                       | 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou indígenas | Dois indicadores   |
|  | 4 – Formação de professores da educação básica para o cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/00  | Um indicador       |
|  | 5 – Formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade  | Quatro indicadores |
| 3 – Práticas pedagógicas e avaliação             | 1 – Organização da rede de ensino  | Seis indicadores   |
|  | 2 – Organização das práticas pedagógicas   | Seis indicadores   |
|  | 3 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem  | Dois indicadores   |
| 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos | 1 – Instalações físicas e recursos pedagógicos   | Dois indicadores   |
|  | 2 – Condições da rede física escolar existente   | Doze indicadores   |
|  | 3 – Uso de tecnologias   | Quatro indicadores |
|  | 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais   | Quatro indicadores |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Teresina (2021).

O Quadro 22 designa que a dimensão 1 – Gestão educacional foi composta por cinco áreas e 27 indicadores; a dimensão 2 – Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar teve quatro áreas e 15 indicadores; a dimensão 3 – Práticas pedagógicas e avaliação teve três áreas e 14 indicadores; por fim, a dimensão 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos, quatro áreas e 22 indicadores. A dimensão com mais indicadores escolhidos pela equipe responsável pelo PAR na secretaria foi a 1, seguida da 4.

Nesse levantamento da realidade educacional, segundo uma das entrevistadas, “tudo o que foi colocado, planejado e justificado no PAR foi muito amarrado, era realmente muita necessidade da rede, a realidade, não houve faz de conta” (informação verbal).<sup>18</sup>

A despeito de a entrevistada destacar a fidelidade das informações apresentadas no PAR da rede municipal de Teresina, vale destacar que a padronização da elaboração do plano, em nível nacional, resulta em limitações, porquanto

sua estrutura predeterminada simplifica o preenchimento das ações, contudo, nega a participação efetiva, pois controla a sua elaboração. Os municípios

<sup>18</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022

ficam limitados à elaboração da justificativa, à determinação das demandas e à indicação da pontuação, o que, por vezes, não reflete a realidade educacional, pois contempla aspectos gerais e não a realidade local. (CICHELERO; LUNARDI, 2019, p. 14).

Nesse sentido, em que pese o reconhecimento das entrevistadas de que a assistência técnica e financeira do governo federal é fundamental para os entes, a União “regulamenta seus fins, sua forma e seus procedimentos, configurando modelos de políticas a serem implementadas pelos estados e municípios” (CAVALCANTI, 2019, p. 183).

O município de Teresina fez solicitações em todas as dimensões, em variados indicadores, especialmente no PAR 2, devido ao maior número de ações disponibilizadas, conforme exposto anteriormente, porque

houve mudanças, ampliou a parte de tecnologia, ficou mais robusto (sic), surgiram novos programas, itens específicos, por exemplo, em 2016 abriu o programa educação conectada e teve que ser criado uma iniciativa só para isso, à medida que foram criando programas, eles foram incluídos no PAR. (informação verbal).<sup>19</sup>

Por sinal, o segundo PAR avança em relação ao primeiro, na ampliação de áreas e indicadores atendidos. Essas mudanças têm como foco “a diminuição das desigualdades na oferta e na manutenção da educação básica entre os entes federados, tendo em vista a garantia do direito à educação obrigatória” (CAVALCANTE, 2019, p. 128).

O PAR 2 da rede municipal de Teresina tem 517 laudas, devido ao detalhamento das informações presentes no plano, como a lista com o nome completo das escolas e o código do Inep, por ano, de 2011 a 2014, e por ação.

O aumento das ações contempladas no PAR 2 indicou a necessidade de a União exercer maior função redistributiva e supletiva em relação aos governos subnacionais, a fim de amenizar as assimetrias entre os diversos entes da federação na oferta dos serviços públicos (CAVALCANTI, 2019, p. 172).

Todavia, mesmo com a ampliação de ações atendidas no PAR, a estrutura do primeiro e segundo plano no município de Teresina tem aspectos semelhantes, como: área; indicador; critério de pontuação; justificativa; demanda para as redes municipais;

---

<sup>19</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022

ação (demanda, descrição da ação, nome do responsável, cargo, período inicial e final da ação e resultado esperado); e subação.

Em Teresina, o terceiro PAR foi beneficiado pela experiência com os dois primeiros ciclos, e passou a contar com informações e dados para a elaboração do diagnóstico, com a integração entre os sistemas do MEC, os planos plurianuais dos governos e os planos de educação (PASSOS, 2018).

Dessa forma, no terceiro ciclo, um dos grandes avanços no Simec foi “o alinhamento na ferramenta, eles trabalharam o sistema de forma que no diagnóstico a gente já tem o espelho de cada município e do estado e o nacional em relação a cada meta do PNE” (informação verbal).<sup>20</sup>

O processo de elaboração do PAR 3 em Teresina também seguiu as orientações nacionais para o PAR e consistiu em três grandes etapas: preparação, diagnóstico e planejamento. A etapa preparatória, seguiu as seguintes fases descritas no Quadro 23.

Quadro 23 – Descrição da etapa preparatória do PAR 3 de Teresina

| <b>Etapa</b>                           | <b>Descrição da etapa</b>  |
|--|--|
| Dados da unidade                       | Cadastramento da unidade gestora da educação, dos dirigentes, das equipes técnicas (local e de nutricionistas), dos conselhos.   |
| PNE                                    | Informações sobre a contribuição do ente federado para o alcance das metas do PNE com o plano municipal ou estadual de educação  |
| Questões estratégicas e complementares | Estratégicas – inquiram e pedem documentos sobre a estrutura e organização da educação local.<br>Complementares – tratam de aspectos relacionados ao PNE.  |
| Execução e acompanhamento              | Visualização da execução do 2º ciclo do PAR (2011 – 2014) em relação aos termos de compromisso, aos respectivos dados financeiros e à vigência, a fim de que o ente federado disponha de informações sobre o volume de recursos vinculados à educação, de onde se originam, em que são aplicados e qual legislação disciplina o assunto. |
| Pendências                             | Indicação do MEC/FNDE da situação do ente federado em relação à execução físico-financeira do PAR (2011 – 2014), incluindo obras do PAC, prestação de contas, PNE, Siope e no CACS Fundeb, que impedirão a finalização e envio do PAR (2016 – 2019).   |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Passos (2018).

O Quadro 23 explicita a descrição da etapa preparatória do terceiro ciclo do PAR da rede municipal de Teresina, que compreende a fase de cadastramento dos dados das unidades, as informações relacionadas ao PNE/2014, o levantamento da execução do PAR 2 (ciclo anterior) e as pendências.

<sup>20</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022.



A etapa preparatória é uma das principais diferenças do PAR 3 em relação aos dois primeiros ciclos. De acordo com uma das entrevistadas, na etapa preparatória,

o município tem várias questões a responder e nessa fase, por exemplo, o município vai responder sobre a organização do seu sistema, sobre atos legais, existe uma formação de sistema com conselho municipal de educação atuante, com o fórum permanente de educação, conselhos de acompanhamento, todos os conselhos que o MEC estabelece como do CACS Fundeb, do CAE, do acompanhamento do Pnate, PME, plano de carreira dos profissionais, como foi contratados os profissionais, como é a estrutura da EJA, Educação especial, a formação dos professores e, por fim, os programas de atendimento ao aluno e a própria formação técnica da secretaria. (informação verbal).<sup>21</sup>

As questões da etapa preparatória contribuem para a elaboração do diagnóstico da realidade educacional. De acordo com uma das entrevistadas, é uma das estratégias de articulação do PAR 3 com as metas e os objetivos do PNE no Simec, pois há uma organização do sistema que forma “um desenho alinhando o nosso plano municipal ao PNE e isso mostra, que o município tem que trabalhar de forma a atingir as suas metas nesse alinhamento ao PNE” (informação verbal).<sup>22</sup>

No PAR 3, a etapa preparatória envolveu a elaboração do diagnóstico sobre a educação no município de Teresina, assim como no PAR 1 e PAR 2, nas quatro dimensões, compostas por áreas que possuem indicadores e componentes que contribuem para a explicação da situação local, conforme exposto no Quadro 24.

Quadro 24 – Dimensões, áreas, quantidade de indicadores e componentes do PAR 3 do município de Teresina

| <b>Dimensão</b>        | <b>Area</b>   | <b>Indicador/componentes</b>          |
|------------------------|---|---------------------------------------|
| 1 – Gestão educacional | 1 – Planejamento, organização da gestão e iniciativas de colaboração regional | Nove indicadores, com 36 componentes  |
|                        | 2 – Gestão normativa, avaliativa e de regulação da oferta educacional         | Três indicadores, com 12 componentes  |
|                        | 3 – Gestão pedagógica   | Seis indicadores, com 12 componentes  |
|                        | 4 – Gestão de pessoas   | Oito indicadores, com 32 componentes  |
|                        | 5 – Gestão financeira   | Cinco indicadores, com 20 componentes |
|                        | 6 – Gestão de programas de apoio ao estudante                                 | Sete indicadores, com 28 componentes  |
|                        | 7 – Gestão democrática  | Sete indicadores, com 28 componentes  |

<sup>21</sup>Ibid.

<sup>22</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

|  |  |  |
|--|--|--|
| 2 – Formação de profissionais educação           | 1 – Formação inicial de professores da educação básica   | Quatro indicadores, com 16 componentes, excetuando-se os que indicam que a situação não se aplica ao município |
|  | 2 – Formação continuada de professores da educação básica  | Quatro indicadores, com 16 componentes, excetuando-se os que indicam que a situação não se aplica ao município |
|  | 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado                      | Um indicador, com quatro componentes   |
|  | 4 – Formação de professores da educação básica em escolas do campo, em educação escolar quilombola e educação escolar indígena               | Três indicadores, com 12 componentes, excetuando-se os que indicam que a situação não se aplica ao município   |
|  | 5 – Formação de professores da educação básica para o cumprimento de leis específicas  | Dois indicadores, com oito componentes   |
|  | 6 – Formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar  | Quatro indicadores, com 16 componentes   |
| 3 – Práticas pedagógicas e avaliação             | 1 – Organização da rede de ensino  | Cinco indicadores, com 20 componentes  |
|  | 2 – Elaboração e organização das práticas pedagógicas  | Seis indicadores com 24 componentes  |
|  | 3 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem. | Dois indicadores, com oito componentes   |
|  | 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais               | Sete indicadores, com 28 componentes   |
| 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos | 1 – Condições da rede física escolar existente   | 13 indicadores, com 52 componentes, excetuando-se os que indicam que a situação não se aplica ao município     |
|  | 2 – Uso de tecnologias   | Três indicadores, com 12 componentes   |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Passos (2018).

O Quadro 24 elenca as dimensões do PAR 3, as áreas e os indicadores, com a quantidade de componentes dispostos no plano do município. O diagnóstico do PAR 3 em Teresina, cuja análise pelo município foi expressa em termos quantitativos (porcentagens e números), apresentou os seguinte resultados: na dimensão 1 – Gestão educacional, sete áreas, 45 indicadores e 180 componentes; na dimensão 2 – Formação de profissionais da educação, seis áreas, 18 indicadores e 72 componentes; na dimensão 3 – Práticas pedagógicas e avaliação, quatro áreas, 20

indicadores e 80 componentes; e na dimensão 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos, duas áreas, 16 indicadores e 64 componentes.

Para a realização da etapa de planejamento do PAR 3 em Teresina, foram realizadas diversas reuniões com a equipe responsável, formada por comissões, técnicos, chefes de divisões, coordenadores e gerentes, com vistas a apresentar todas as iniciativas, como explica uma das entrevistadas:

como tudo era realizado diretamente no sistema, a assessoria teve o cuidado de realizar primeiro um estudo de todas as iniciativas para construir as fichas, que algumas a gente conseguiu prontamente, porque eram disponibilizadas pelo próprio manual, mas outras fichas de “atributos” que a gente chamava para as iniciativas e aí a gente foi explicando para cada setor envolvido, conforme aquela iniciativa. Se era de mobiliário, então tinha que ter claro o diagnóstico, o que a gente precisava para fazer o planejamento próximo das necessidades. (informação verbal).<sup>23</sup>

Destarte, o planejamento do PAR 3 em Teresina, segundo a entrevistada, contemplou a realidade do município, com a colaboração dos setores específicos da Secretaria de Educação, com o intuito de ser fiel à realidade. Conforme a participante, era necessário

fazer um planejamento que fosse exequível, mas que também não fosse pedir só por pedir, a gente sempre tinha essa preocupação. É algo que está sendo disponibilizado, mas quem vai dizer a quantidade e o que precisa é a secretária. Então, sempre teve esse cuidado de estar analisando o diagnóstico como necessidade do que a rede realmente precisa, então eram feitas essas reuniões em cada setor, na área da formação, do ensino, então eles ficavam com essa responsabilidade para planejar, enviar para a assessoria técnica. (informação verbal).<sup>24</sup>

Essa diligência em todo o processo de elaboração do PAR em Teresina foi igualmente destacada por outra entrevistada.

A gente fez um grande momento de partilha e distribuição do trabalho, por conta das quatro dimensões e da natureza dessas quatro dimensões. Cada dimensão tem as áreas bem afins que a gente conseguia identificar como um alinhamento com algumas divisões de dentro da secretaria. A gente passou a distribuir essas subáreas e a partir daí, fizemos uma agenda de retorno, tivemos muitas reuniões porque a nossa preocupação de não cair no erro de autojustificativa de nós usarmos o PAR para justificar, para responder em cada área de cada dimensão, nos seus indicadores e componentes, e cair no

---

<sup>23</sup>TÉCNICA DA SEMEC 2. Entrevista. 2022

<sup>24</sup>Ibid.

erro de dizer estamos bem, para não revelar nossas fraquezas. (informação verbal).<sup>25</sup>

O diagnóstico do PAR era acompanhado de forma minuciosa pela Semec, onde foram formadas equipes responsáveis por cada dimensão do PAR 3, além de uma equipe de técnicos que fazia o monitoramento e a análise da veracidade das informações cadastradas, questionando se realmente o município estava na situação informada no diagnóstico da equipe.

Porque a política pública de Teresina tinha muitos acertos e, portanto, nós não podíamos aparecer com o PAR como terra arrasada, por que às vezes, podia pensar se dizer que não tinha para conseguir dinheiro. E a gente tinha sempre que ter aquele cuidado de tem, se tiver; não tem, se não tiver. Se não é próprio da nossa realidade, nós não vamos marcar. Porque na estrutura do diagnóstico tem os componentes dos indicadores que são características do indicador de forma qualitativa e descritiva, tinha lá a descrição. (informação verbal).<sup>26</sup>

Para o diagnóstico do PAR 3, em Teresina, foram realizadas muitas reuniões, havia uma análise do que era respondido no PAR e se a equipe marcasse uma resposta na plataforma tinha que “justificar com o comprovatório daquilo que a gente estava marcando. Se não marcar, não tinha que dizer nada, mas se marcasse tinha que justificar com a documentação, o comprovatório daquilo que o município estava dizendo que não tinha” (informação verbal).<sup>27</sup>

A etapa de diagnóstico do PAR 3, foi considerada pela equipe responsável como exaustiva e difícil. O município de Teresina contou com a participação de uma professora universitária<sup>28</sup> que permitiu um “outro olhar que dava uma segurança de que a gente estava no caminho certo, ou não, e assim nós construímos nosso diagnóstico que foi o mais difícil de tudo” (informação verbal).<sup>29</sup>

A finalização do diagnóstico permitiu a elaboração do planejamento, que consistiu na definição de iniciativas para solucionar os problemas identificados na etapa preparatória e de diagnóstico; melhorar a gestão educacional; apoiar a formação dos profissionais da educação; ampliar e desenvolver os recursos

---

<sup>25</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>26</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>27</sup>Ibid.

<sup>28</sup> Profa. Dra. Guiomar Passos, do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

<sup>29</sup>Ibid.

pedagógicos; reformar e expandir a infraestrutura física da rede escolar (BRASIL, 2017).

O terceiro ciclo, que veio um pouco diferente do segundo ciclo, **ganhou essa dimensão mais coletiva dentro da secretaria**, a gente passou a viver mais o PAR, a partir da execução do segundo ciclo a gente passou a compreender que era preciso as pessoas também compreender o que era o PAR, em que não era só um documento, uma coisa técnica de fechada. (informação verbal).<sup>30</sup>

Contribuindo com essa discussão, Passos (2018) aduz que a elaboração do PAR 3 associou a assistência técnica da União aos entes federados ao cumprimento das metas estabelecidas nos respectivos planos decenais – aspecto importante do PAR, que foi destacado, inclusive, pela Técnica da Semec 3, ao relacionar isso como uma das potencialidades do plano:

Esse terceiro ciclo vinha muito alinhado com o nosso PME e o PNE, e ao plano plurianual da secretaria, no que diz respeito à educação. São vários planos convergindo para aquela ferramenta que eu, particularmente, avalio como uma das ferramentas mais acertadas do MEC/FNDE.

Essa característica de ter sido alinhado às metas do PNE é uma das potencialidades do PAR 3. Contudo, o estabelecimento de indicadores demonstra que em sua construção, permaneceu uma lógica de “operacionalização e controle que evidenciam aspectos da gestão gerencial, principalmente pelas [...] definições de metas a serem alcançadas” (SOUZA, 2015, p. 161).

A elaboração do PAR 3 em Teresina foi conduzida pelo Secretário Municipal de Educação, e coordenada pela assessoria técnica da Semec.

A equipe local consiste na inserção dos vários segmentos que compõe a educação municipal – diretores, professores, pedagogos, servidores técnicos-administrativos e membros dos conselhos escolares e municipal de educação – no processo de elaboração do PAR desde a identificação dos problemas até a seleção das iniciativas e definição de ações, isto é desde o diagnóstico até o planejamento. (PASSOS, 2018, p. 11).

No PAR em Teresina, de acordo com o documento organizado por Passos (2018), a equipe local foi composta da seguinte forma: membros da equipe técnica da Semec; representantes do Conselho Municipal de Educação e do quadro técnico-administrativo das escolas; conselhos escolares; coordenadores ou supervisores

---

<sup>30</sup>Ibid. Grifo nosso.

escolares; diretores de escola; professores da zona urbana e rural; e o dirigente municipal de educação; além de uma equipe técnica responsável pela sistematização das discussões, elaboração das justificativas e inserção no Simec (PASSOS, 2018).

Esse processo de formação do comitê local para a elaboração do PAR visa à ampliação da democratização e ao fortalecimento da descentralização de poder dos gestores, com a proposta de expansão da participação social, de modo que o PAR “favoreceu a formação de quadros técnicos durante a sua operacionalização” (CICHELERO; LUNARDI, 2019, p. 14).

Sem embargo, questionou-se nas entrevistas, conforme reitera estrutura do Apêndice A, a participação dos membros no processo de elaboração do PAR de Teresina. De acordo com as participantes,

Foram designados gerentes de setores da Semec, haviam (sic) reuniões com esses gerentes de ações, funcionários efetivos; foi feito o diagnóstico, nas apresentações não havia a participação da comunidade local, era restrito à equipe da Semec [...] **nem no primeiro e nem no segundo ciclo; eram os funcionários de assessoria técnica, de gestão, pessoas que** trabalhavam diretamente com os gestores das escolas. (informação verbal).<sup>31</sup>

houve uma organização e indicação do próprio gestor. Foi por indicação, **não houve uma abertura para quem quisesse participar desse comitê**. Foi escolhido conforme o perfil, pessoas da assessoria técnica, pessoas das gerências do ensino, gestão e indicação de diretores, preposição por conta do perfil e da disponibilidade. (informação verbal).<sup>32</sup>

**Por obrigação tivemos que fazer a constituição de um comitê estratégico de elaboração e diagnóstico** [...] para a composição do comitê havia uma espécie de sinalização e orientação do FNDE no manual de orientação do PAR, só que a gente terminou ampliando, considerando as peculiaridades locais, considerando para que a gente pudesse ter [...] instituições que tinham obrigações constitucionais de acompanhar a execução da política pública e interesse em acompanhar. (informação verbal).<sup>33</sup>

Tendo por base as falas das entrevistadas, é possível identificar que o perfil dos participantes do comitê local de elaboração do PAR em Teresina não permitiu o exercício da participação e do controle social de membros externos à secretaria, além de um evidente distanciamento da proposta estabelecida pelo FNDE nos manuais de elaboração do PAR, fragilizando esse mecanismo de gestão democrática que envolve várias ações e mecanismos mediante os quais a sociedade civil pode influenciar na

<sup>31</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022 Grifo nosso.

<sup>32</sup>TÉCNICA DA SEMEC 2. Entrevista. 2022 Grifo nosso.

<sup>33</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022 Grifo nosso.

gestão pública e orientar as ações do estado na direção dos interesses da coletividade (CORREA, 2000).

O PAR destaca a relevância da democratização da gestão da educação, ao reafirmar princípios constitucionais como a gestão democrática. Enfatiza, ainda, a importância desse princípio para a organização dos sistemas de ensino, evidenciando, entre outras, a criação de conselhos, planos municipais de educação e escolha de diretor escolar, apesar de tal democratização nem sempre estar assegurada em seu processo de elaboração (SOUZA, 2015).

Os comitês locais, que deveriam potencializar a gestão democrática,

promovendo a participação de todos, acabam se limitando à atuação técnica, ou mesmo figurativa, não provocando o enfrentamento da ordem estabelecida, seja pela inércia de seus membros ou pela capacidade de controle que os governos têm sobre os colegiados, configurando o desinteresse dos governos em implementar e fortalecer a democratização da educação. (SOUZA, 2015, p. 161).

Quanto à participação dos membros da equipe técnica formada no comitê do PAR, os entrevistados responderam que “eles foram convidados, mas no nível de participação nós não tivemos retorno que a gente esperava” (informação verbal).<sup>34</sup> Na investigação dos motivos, a mesma técnica respondeu que “à medida que tinha o encontro e se a gente tinha dificuldade de participação, mesmo assim a secretaria ia junto, e ia caminhando porque a gente era pressionado pelo fator tempo”.

Os prazos estabelecidos para o PAR foram um dos obstáculos para a presença do comitê local, o que demonstra burocratização do processo e marca uma das contradições do plano. De acordo com Camini (2009), esses limites só podem ser superados por meio do debate e de acordos pactuados com base em relações horizontais, preservando-se a autonomia dos entes federados e efetivando-se a participação e o controle social.

Esse aspecto da participação de empresas que prestam serviço de assessoria para a elaboração do PAR em muitos municípios com menor capacidade técnica não foi identificado na rede municipal de Teresina, mas são notáveis os prejuízos dessa prática para o fortalecimento da equipe local e para a gestão democrática da educação pública.

---

<sup>34</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

Nos três ciclos concluídos do PAR da rede municipal de Teresina, foram solicitadas diversas ações nas quatro dimensões, como revela o Quadro 25.

Quadro 25 – Dimensões com ações mais presentes nos planos de Teresina/Piauí (2007-2020)

| <b>PAR do município de Teresina<br/>(2007 – 2020)</b>                            | <b>Dimensões do PAR</b>  | <b>Quantidade de<br/>ações do PAR</b> |
|--|--|---------------------------------------|
| PAR 1 – Plano de metas<br><i>Compromisso Todos pela Educação</i><br>(22 páginas) | I - Gestão educacional   | 3                                     |
|  | II – Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar | 6                                     |
|  | III – Recursos pedagógicos   | 1                                     |
|  | IV – Infraestrutura física   | 3                                     |
| PAR 2 (517 páginas)  | I – Gestão educacional   | 30                                    |
|  | II – Formação de profissionais de educação                               | 15                                    |
|  | III – Práticas pedagógicas e avaliação                                   | 13                                    |
|  | IV – Infraestrutura física e recursos pedagógicos                        | 21                                    |
| PAR 3<br>(12 páginas)  | I – Gestão educacional   | 11                                    |
|  | II – Formação de profissionais de educação                               | 6                                     |
|  | III – Práticas pedagógicas e avaliação                                   | 3                                     |
|  | IV – Infraestrutura física e recursos pedagógicos                        | 29                                    |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2022a).

O Quadro 25 contém informações sobre os três ciclos concluídos do PAR (PAR 1, PAR 2 e PAR 3) da rede municipal de Teresina, resultado de análise de conteúdo de cada um dos planos. O número representa a frequência de ações em cada dimensão do PAR.

À vista disso, cada ciclo contém estrutura e quantidade de ações diferentes. No primeiro ciclo, a dimensão II – Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar foi a que recebeu mais ações (6 de um conjunto de 13), executadas no período de 2007 a 2010.

No segundo ciclo, que contou com um total de 79 ações, a dimensão com maior frequência foi a I (Gestão educacional), seguida da IV (Infraestrutura física e recursos pedagógicos), com 30 e 21 ações, respectivamente. Aliás, o segundo ciclo apresenta muitas subações, com o detalhamento dos indicadores e de escolas escolhidas.

No terceiro ciclo, que totaliza 49 ações, a dimensão IV (Infraestrutura física e recursos pedagógicos) foi a mais presente, seguida da I (Gestão educacional). Os motivos para a priorização em cada ciclo foram investigados em diálogo com as



participantes da pesquisa, por meio da realização de entrevistas, e são expostas na seção seguinte.

### 3.3 A execução da assistência técnica e financeira da União por intermédio do PAR em Teresina - Piauí: impactos das políticas de austeridade fiscal

Nesta seção, analisa-se a execução da assistência técnica e financeira do PAR no município de Teresina, de 2007 a 2020. Não obstante, a apresentação dos dados inicia-se com o primeiro ano de implantação do PAR, 2007, de forma separada, tendo em vista que a base de dados analisada, referente ao ano de 2007, não tem as despesas liquidadas com o PAR e conta com informações diferenciadas dos demais anos investigados.

A ação mais contemplada no ano de 2007, com o primeiro ciclo do PAR em Teresina, é *Formação*, uma característica singular do primeiro ano de implantação do PAR no município em apreço, como apresenta o Quadro 26.

Quadro 26 – Execução de despesas do PAR no ano de 2007 no município de Teresina – valores nominais

| Ano Exercício | Objeto/ação | Valor empenhado/pago | Percentual |
|---------------|-------------|----------------------|------------|
| 2007          | Formação    | 32.452,20            | 0,70%      |
| 2007          | Obra creche | 941.200,00           | 19,97%     |
| 2007          | Formação    | 3.683.401,98         | 78,16%     |
| 2007          | Formação    | 55.123,20            | 1,13%      |
| Total         |             | 4.712.177,38         | 100,00%    |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2022a).

O Quadro 26 contém os objetos com os respectivos valores empenhados/pagos pelo FNDE no ano de 2007, no PAR da rede municipal de Teresina. Foram quatro repasses e dois objetos, sendo três referentes à formação, representando, aproximadamente, 79%, e uma despesa com obras de creche, cerca de 20% do total. Todos os valores empenhados foram pagos, denotando um aspecto positivo do primeiro ano de implantação do PAR em Teresina.

Em análise do planejamento do *Compromisso Todos pela Educação* do município de Teresina, PAR – 1, a dimensão II – Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar é a que aparece com maior frequência. A ação teve predominância de pagamento no primeiro ano do PAR, sendo que nos anos seguintes do referido ciclo (2007 – 2011), o objeto *equipamentos*, seguido de *obras*

*creches* foram os que prevaleceram. Tais aspectos demonstram as singularidades de cada ciclo do PAR em Teresina.

A execução da assistência técnica e financeira da União, no âmbito do PAR, na rede municipal de Teresina, relativa ao período de 2008 a 2020, tem dinâmica diferenciada, conforme será discutido adiante, após a apresentação dos dados agregados por ações em valores nominais das despesas liquidadas, incluindo o percentual em relação ao total com cada ação, assim como o código e nome da ação.

Quadro 27 – Financiamento do PAR por ação de governo – despesas liquidadas (2008-2020), em valores nominais

| Cod. da ação | Nome da ação   | Despesas liquidadas PAR (controle empenho) | % Das ações em relação ao valor total |
|--------------|--|--|---------------------------------------|
| 20RT         | Apoio financeiro suplementar à manutenção da educação infantil   | 49.405.964,31                              | 78,8%                                 |
| 12KU         | Apoio à implantação de escolas para educação infantil            | 5.956.006,04                               | 9,5%                                  |
| 0509         | Apoio ao desenvolvimento da educação básica                      | 2.973.940,26                               | 4,7%                                  |
| 12KV         | Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares       | 2.499.831,62                               | 3,9%                                  |
| 20RP         | Apoio à infraestrutura para a educação básica                    | 1.584.729,67                               | 2,5%                                  |
| 09CW         | Apoio à reestruturação da rede física pública da educação básica | 241.200,00                                 | 0,4%                                  |
| 0E53         | Aquisição de veículos para o transporte escolar da educação      | -  | -                                     |
| Total        |  | 62.661.671,90                              | 100%                                  |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2022a).

Do total operado pelo PAR em Teresina de 2008 a 2020, a ação *apoio financeiro suplementar à manutenção da educação infantil* representou 78,8% das despesas liquidadas, seguida de *apoio à implantação de escolas para educação infantil*, com 9,5%. Em análise dos documentos do PAR 1, 2 e 3 do município de Teresina, e das entrevistas realizadas, constata-se que dentre outras ações do PAR, de acordo com a Técnica da Semec 1, a “prioridade era construção de creche, construção e coberturas quadras. Essa era a prioridade da Semec, não sei se era do FNDE” (informação verbal),<sup>35</sup> mas da Semec foi atendida, consoante a entrevistada.

Havia demanda do município para diversas ações do PAR, a exemplo de formação, gestão e recursos pedagógicos, mas de acordo com outra entrevistada, a priorização por obras foi demanda da própria rede.

<sup>35</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022

Na verdade, a origem da demanda não é do FNDE, a origem foi primeiro como demanda partindo do município. Houve pactuação muito mais de construção de creche, cobertura e construção de quadra, aquisição de veículos escolar, aquisição de equipamentos e mobiliário tanto para creche como para as creches construídas, mas acredito que a pactuação foi muito mais volumosa nessas áreas por conta da própria natureza e demanda do município porque era muito básica ainda em infraestrutura. (informação verbal).<sup>36</sup>

Essa informação é apresentada, ainda, na análise dos objetos com despesas liquidadas nos três ciclos concluídos do PAR em Teresina, tendo em vista que as ações contemplam diferentes objetos de custeio, como demonstra o Quadro 28.

Quadro 28 – Despesas liquidadas por objeto (2008 a 2020) – valores nominais

| <b>Objeto</b>                      | <b>Despesas liquidadas PAR (controle empenho)</b> | <b>% dos objetos em relação ao valor total</b> |
|------------------------------------|---|--|
| Obra creche                        | 56.121.057,28                                     | 89,5%  |
| Equipamentos                       | 3.275.737,61                                      | 5,2%   |
| Quadra e cobertura                 | 2.563.533,80                                      | 4,0%   |
| Mobiliário e equipamento           | 473.472,2   | 0,7%   |
| Veículo                            | 227.871,00  | 0,3%   |
| Ampliação                          | -   | -  |
| Brinquedo didático                 | -   | -  |
| Equipamento de recurso tecnológico | -   | -  |
| Obra                               | -   | -  |
| <b>Total</b>                       | <b>62.661.671,90</b>                              | <b>100%</b>                                    |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2022a).

O Quadro 28 especifica as despesas liquidadas com o PAR por objeto, fator mais desagregado que as ações, porque estas podem se referir a diferentes objetos. O quadro apresenta ainda o objeto e o percentual em relação ao valor total das despesas liquidadas. O objeto *Obra creche* teve o maior percentual de despesas liquidadas, alcançando 89,5%, demonstrando a centralidade desse objeto nas ações atendidas no município de Teresina, objeto que também lidera as despesas pagas, com 63%.

A análise das despesas liquidadas com os objetos mais contemplados nos ciclos concluídos do PAR em Teresina também converge com a fala das entrevistadas, pois “o FNDE tinha como foco proporcionar ao município infraestrutura adequada para o atendimento da educação infantil juntamente com a Semec” (informação verbal).<sup>37</sup>

<sup>36</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>37</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022

Observa-se que a priorização do objeto *Obra creche* no município de Teresina tem relação direta com as metas do PNE que é articulado com o PAR:

o foco estava relacionado às metas do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação, com as metas de universalização da pré-escola de 4 a 5 anos até 2016, e depois o atendimento de 0 a 3 anos, já que o PAR está atrelado ao PME e ao PNE. **Então, o que estava mais pegando para a gente era o atendimento da educação infantil, e é até hoje na Semec.** O problema era atingir as metas do Plano relacionadas à educação infantil e ao ensino de tempo integral [...] e o nosso problema maior eram as construções, e a prioridade foram as creches. (informação verbal).<sup>38</sup>

A informação apresentada ressalta o impacto do PNE/14 no PAR 3 e seus efeitos no município de Teresina, sobretudo no que se refere às metas quantitativas da educação infantil. No entendimento de Pinto (2014, p. 642), no Brasil, com o PNE de 2014, “a obrigatoriedade na faixa de quatro e cinco anos até 2016, somada ao atendimento de 50% na faixa de zero a três anos até 2024, implicaria em um adicional de 4,5 milhões de novas matrículas”.

Nesse sentido, o município de Teresina foi contemplado com a ampliação da estrutura física para o atendimento da educação infantil a partir de obras de creches. Vale destacar que essa etapa de atendimento é prioritariamente municipal.

A focalização no atendimento da educação infantil estava relacionada, inclusive, às condições da estrutura física da rede municipal de educação de Teresina, que “ainda carece demais de infraestrutura”, e essa realidade foi decisiva para a priorização das obras de creches, consoante a Técnica da Semec 3:

A gente pode ter certeza que no Piauí ainda tem escola que ainda não tem sanitário ou banheiro para as crianças. Porque o volume de recursos do FNDE, voltado via PAR, é mais voltado para isso aí, porque é o mais gritante né. Então, o município cadastrou as suas mazelas e assim, o FNDE começou a reagir, pactuando muito mais nessas áreas, é o que falta ao município recursos, de fato, para investir nisso aí. (informação verbal).<sup>39</sup>

Coadunando a fala da entrevistada, cumpre validar que a assistência suplementar e voluntária da União objetiva contribuir para a melhoria de condições de acesso e permanência, e para a qualidade do ensino-aprendizagem dos estudantes – o que envolve os equipamentos de ensino.

---

<sup>38</sup>Ibid. Grifo nosso.

<sup>39</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

A dimensão do PAR *infraestrutura e recursos pedagógicos* contempla instalações físicas gerais, “incluindo a estrutura de prédios, ambientes adequados para atividades de ensino, lazer, práticas desportivas; equipamentos”; e materiais didáticos em quantidade e qualidade para um bom ambiente escolar – aspecto indispensável para a educação, entre outros contemplados pelo PAR (FRANÇA, 2016, p. 248).

Em consonância com o *Guia prático de ações para municípios*, “documento elaborado para orientar a definição de ações que comporão os Planos de Ações Articuladas dos municípios” (BRASIL, 2011, p. 2), a dimensão *infraestrutura e apoio educacional* deve atender a padrões mínimos de funcionamento da escola, sendo definidos como condições e conjunto de insumos necessários para garantir a realização dos serviços, sendo que o foco é o ambiente físico escolar, composto por espaços educativo, mobiliário, equipamento e material didático escolar (BRASIL, 2011).

Dito isso, as demandas apresentadas no PAR, assim como a dimensão relacionada à infraestrutura física, são cruciais para a construção de obras, o que, para muitos municípios com pouca capacidade técnica e financeira, é inviável sem a assistência suplementar da União: “Imaginemos que um município de 6 mil pessoas ganha uma creche de 2 milhões do Proinfância<sup>40</sup>, aquele município de repente pode ser beneficiado com uma creche de 2 milhões e meio, um recurso que é muito alto para aquele município” (informação verbal).<sup>41</sup>

O PAR é uma forma de adquirir assistência técnica e financeira da União, e

a definição das prioridades tem a ver, diretamente, com o diagnóstico. Se o diagnóstico aponta problemas em uma dada dimensão, ali, naturalmente, já está sinalizado o que o município vai precisar, ser for o caso, pactuar com as devidas deliberações do FNDE. (informação verbal).<sup>42</sup>

No caso de Teresina, há “uma demanda muito reprimida na creche, ainda não está universalizado. Todo município do Brasil precisa de creche, pra mim a prioridade

---

<sup>40</sup> Proinfância é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil (BRASIL, 2022a).

<sup>41</sup> TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>42</sup> Ibid.

que o FNDE adotou tem a ver com a própria demanda apontada pelo município” (informação verbal).<sup>43</sup>

As informações da entrevistada desnudam que a priorização da dimensão 4 do PAR, infraestrutura física, no município de Teresina, acompanhou a dinâmica de outros municípios brasileiros que também tiveram as ações dessa dimensão priorizadas, tendo em vista que o PAR “acabou por se tornar um meio de ampliar a gama de recursos financeiros a serem aplicados nas esferas municipais tão carentes de infraestrutura” (CICHELERO; LUNARDI, 2019, p. 14).

A implantação do PAR ocorreu por ciclos, cuja execução por objeto se apresenta no Quadro 29.

Quadro 29 – Financiamento do PAR por objetos e ciclos concluídos no município de Teresina – PI, com despesas liquidadas em valores nominais e percentuais

| Objeto                             | Primeiro ciclo (2007-2010) |       | Segundo ciclo (2011-2014) |       | Terceiro ciclo (2016-2020) |       |
|------------------------------------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|----------------------------|-------|
|                                    | Liquidadas                 | %     | Liquidadas                | %     | Liquidadas                 | %     |
| Obra creche                        | 903.399,30                 | 21,7% | 53.017.356,44             | 95,0% | 2.200.301,54               | 81,5% |
| Veículo                            | -                          | -     | -                         | -     | 227.871,00                 | 8,5%  |
| Mobiliário e equipamento           | -                          | -     | 327.314,64                | 0,6%  | 146.157,57                 | 5,5%  |
| Equipamentos                       | 2.973.940,26               | 71,2% | 237.144,30                | 0,4%  | 64.653,05                  | 2,5%  |
| Quadra e cobertura                 | 297.999,06                 | 7,1 % | 2.201.832,56              | 4,0%  | 63.702,18                  | 2,0%  |
| Ampliação                          | -                          | -     | -                         | -     | -                          | -     |
| Brinquedo didático                 | -                          | -     | -                         | -     | -                          | -     |
| Equipamento de recurso tecnológico | -                          | -     | -                         | -     | -                          | -     |
| Obra                               | -                          | -     | -                         | -     | -                          | -     |
| Total                              | 4.175.338,62               | 100%  | 55.783.647,94             | 100%  | 2.702.685,34               | 100%  |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2022a).

O Quadro 29 elenca os objetos adquiridos com o PAR da rede municipal de Teresina de 2007 a 2020, de acordo com as despesas liquidadas em cada um dos três ciclos concluídos.

Considerando-se os valores das despesas liquidadas, os dados relativos ao segundo ciclo do PAR de Teresina tiveram os maiores valores, chegando a atingir o total de 55,7 milhões, 87% dentre os três ciclos. Nesse sentido, o PAR 2, em Teresina, apresentou o maior número de transferências voluntárias da União, com 95% desse total em obras de creche, informação ratificada na fala de uma das entrevistadas, que destacou que de 2011 a 2014,

<sup>43</sup>Ibid.

tivemos muitas coberturas e construções de quadras, foi o ciclo que mais tivemos obras. **Foi o ciclo que tivemos mais termos aprovados**, mas o foco eram transporte, aquisição de ônibus, construção e o mobiliário, que **está atrelado e vem junto com as construções de creches**. Não temos nenhuma construção de escola pelo FNDE, só construção de creche. (informação verbal).<sup>44</sup>

A análise do percentual da execução das despesas liquidadas no PAR, como indica o Quadro 29, descortina que houve preferência por obras de creches no segundo e terceiro ciclo do PAR no município de Teresina. No primeiro ciclo do PAR no município, de 2008 a 2010, prevaleceu o financiamento de equipamentos. Essa situação é confirmada com a informação fornecida por uma das entrevistadas em relação ao segundo ciclo:

a gente teve a prioridade mais foi **construções de creches e quadras**. Na época, eu fazia parte da gerência de gestão e eu participei desse diagnóstico de onde eram necessárias as construções de creche, até porque foi um período que a gente tinha que dar conta da demanda de educação infantil, que crescia bastante, e a gente tinha a responsabilidade de assumir (informação verbal).<sup>45</sup>

Ao ser questionada sobre o atendimento às creches, outra entrevistada assim se manifestou:

eu acredito que essa é uma situação corrente nacional, porque é o segmento menos atendido, com mais demanda reprimida. Então, se a gente for observar Teresina, era 30% das crianças de 0 a 3 fora da sala de aula e uma estrutura que vem pelo Proinfância, uma creche maravilhosa, toda com lactário, solário, com duas cantinas, uma para as crianças de 4 e 5 e uma para as crianças de 0 a 3. Mas assim, é uma estrutura imensa, cara, o infraestrutural, o atendimento em termos de profissionais exige muitos profissionais, e o parâmetro de atendimento por turminha é pequeno, exige muitos profissionais. Então, um Proinfância imenso, mas não atende mais de 300 crianças. (informação verbal).<sup>46</sup>

A demanda por creches no município pode ser verificada pelo FNDE em outros sistemas de informação, além do diagnóstico do PAR, como nos dados do Censo ou no “comparativo entre o percentual da população de 0 a 3, 4 e 5 anos, e o percentual dessa população atendida na rede pública e privada” (informação verbal).<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>TÉCNICA DA SEMEC 2. Entrevista. 2022 Grifo nosso.

<sup>45</sup>Ibid.

<sup>46</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>47</sup>Ibid.

As informações cadastradas no diagnóstico do PAR do município de Teresina, segundo entrevistadas, são reais, tendo em vista que no plano, o “município é obrigado a ser honesto, pode ter município por aí que pode pensar que se colocar terra arrasada vai ganhar muita coisa, mas é desbaratada a informação de que não tem” (informação verbal).<sup>48</sup>

Logo, os repasses foram feitos conforme as demandas apresentadas no diagnóstico do PAR, mas cabe ressaltar que muitas solicitações de ações nos ciclos concluídos em Teresina não foram atendidas.

Nós pedimos ações para todas as dimensões do PAR, de tudo. Agora após a análise do MEC, não vem o que o município pede, eles é quem priorizam, a gente pede, mas a análise é feita no MEC, o que eles querem não é o que o município pede. A gente queria mobiliário, climatização, mas não vem, essas ações não foram contempladas. A priorização são as construções, eles não atendem nada fora isso, nada, mesmo havendo a solicitação, há um distanciamento do que é solicitado e o que é atendido. (informação verbal).<sup>49</sup>

O depoimento acima explicita que a forma de aquisição de recursos possibilitada pelo PAR expressa uma forma de colaboração que tem um grau de imposição, “marcada predominantemente pela subordinação das municipalidades à esfera central de poder, o que não significa que a colaboração não tenha ocorrido, mas que se revestiu de uma tônica de imposição por parte da esfera central de poder” (ARRUDA, 2013, p. 141).

Nesse contexto, observa-se que embora o município expresse as demandas por outras ações, as obras de creches é que foram priorizadas no período analisado. Assim, concebe-se uma aproximação no que diz respeito às construções, mas distanciamento das outras ações nos ciclos do PAR em Teresina. Essas características do PAR demonstram que a assistência técnica e financeira da União, conforme Cavalcanti (2019, p. 183), “envolve também a ação normativa, o que lhe garante a autoridade decisória sobre a regulamentação de recursos e de políticas”.

Outra leitura possível de fazer a partir dos dados apresentados no Quadro 28 é a de que o terceiro ciclo do PAR teve o menor valor de despesas liquidadas, conforme a base investigada nesta pesquisa, atingindo o valor de 2,7 milhões, ou seja, menor que os dois ciclos anteriores, representando 0,4 % do total.

---

<sup>48</sup>Ibid.

<sup>49</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022



Esse aspecto do PAR 3 foi destacado de forma negativa pelas três técnicas da Semec entrevistadas, as quais acompanharam a execução desse período: “o ciclo 3 do PAR foi de uma inutilidade tremenda, nenhuma das ações solicitadas foram atendidas, nada. No segundo, foram construídas dez creches, mas no terceiro só foi executada uma obra, e nada das outras ações solicitadas foi atendido” (informação verbal).<sup>50</sup>

No PAR 3, não foi atendido kit de material escolar, robótica, formação, conjunto de mobiliário (mesas), aquisição de ônibus – nada foi atendido. Todas essas solicitações não foram atendidas [...] eu digo que no PAR 3, há um distanciamento muito grande. Eu acompanhei a aprovação, há um distanciamento do próprio município. Nós não fomos contemplados, não fomos atendidos, nós tínhamos mais de 50 iniciativas e só tivemos duas iniciativas que foram atendidas durante quatro anos. Então, eu não considero que o governo priorizou o PAR 3 do município de Teresina. Eu posso afirmar que não houve priorização, do ponto de vista das necessidades (informação verbal).<sup>51</sup>

Essa realidade da execução do PAR 3 da rede municipal de Teresina tem relação com as concepções, diretrizes e metas definidas pelo governo federal para a educação no período, o que limitou os repasses de recursos para as demandas sociais e as políticas públicas com o corte de recursos.

Neste contexto, o Plano de Ações Articuladas foi um dos afetados e, por consequência, a educação nos municípios, que viam neste plano, como foi evidenciado, uma forma de estar mais próximos da esfera federal, pelo menos no que diz respeito à busca direta de recursos para infraestrutura e programas de formação. Tanto que o PAR 2016-2018 ficou inativo até pelo menos a metade do ano de 2017, tendo retornado com um novo leiaute, apresentando modificações significativas na sua organização, aumentando a burocracia e diminuindo os recursos financeiros através dele destinados. (CICHELERO; LUNARDI, 2019, p. 14).

Ao ser questionada sobre o atendimento das outras dimensões do PAR 3, outra entrevistada ressaltou que “não foram atendidas, as ações de formação de professores, eventos, educação inclusiva, esporte, tudo o que a gente pediu não veio, a prioridade só foi atendida creche” (informação verbal).<sup>52</sup> Nesse sentido, observa-se o poder decisório centralizado nas mãos da União e a subordinação dos municípios a concretizá-lo (CICHELERO; LUNARDI, 2019, p. 14).

---

<sup>50</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022

<sup>51</sup>TÉCNICA DA SEMEC 2. Entrevista. 2022

<sup>52</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

O conjunto de informações das entrevistas ainda revela que essa focalização em Obras de Creche não foi apenas no PAR 3, no PAR 2 “havia (sic) outras solicitações relacionadas à educação especial, mas a prioridade do município também era as construções das creches. Foi articulado” (informação verbal).<sup>53</sup>

Concebe-se que havia várias solicitações de ações de todas as dimensões do PAR de 2007 a 2020, e as demandas do atendimento da educação infantil, no que se refere à infraestrutura – parte da dimensão 4, que foi mais priorizada –, são importantes e precisam ser atendidas.

A educação infantil é uma etapa que requer muitos recursos para a sua manutenção, cuja responsabilidade de oferta é dos municípios, malgrado ser uma responsabilidade compartilhada, havendo necessidade da assistência técnica e financeira da União para a sua ampliação, sendo o PAR relevante para alcançar esse objetivo.

No entanto, é válido destacar que são muitas ações solicitadas não são atendidas, porque “a descentralização se dá apenas na execução da oferta educacional, pois o núcleo de decisão se mantém centralizado no âmbito do governo federal” (BARLETA, 2015, p. 37).

Outra participante enfatizou os limites do PAR 3 em Teresina:

é uma tristeza ter que dizer isso, mas vou dizer de coração partido, o ciclo que eu participei à frente, desde o planejamento, foi o 3, e nós só tivemos uma iniciativa aprovada, uma, que foi de obra, e outra de quadra, que foi aprovada, mas ainda nem foi concluída, porque pra (sic) onde ela foi aprovada, demorou tanto a construção dessa quadra, e a necessidade era tão grande que nós fizemos com recurso próprio. Nós tivemos que (sic) solicitar mudanças e a gente não encontra um local porque tem que ter (sic) as dimensões apropriadas do terreno para poder construir essa quadra. Então, as nossas escolas, as que tem não se enquadram porque o terreno não tem as dimensões apropriadas do terreno, e as outras que têm espaço não se enquadram porque não têm domínio do terreno, então não podemos fazer. Estamos tentando concluir ainda essa iniciativa. (informação verbal).<sup>54</sup>

Uma informação que se pode depreender das falas das entrevistadas e dos dados referentes aos objetos do atendidos nos ciclos concluído do PAR em Teresina é que as solicitações no PAR não se traduzem em garantia de recebimento de recursos, aspecto destacado por Lima (2008, p. 641), ao informar que

---

<sup>53</sup>TÉCNICA DA SEMEC 2. Entrevista. 2022

<sup>54</sup>TÉCNICA DA SEMEC 2. Entrevista. 2022

no Brasil, diferentemente de outros países, a Constituição e as leis federais não se traduzem como garantias para o pacto federativo, o que contribui para um clima de incertezas e tensões permanentes. Os canais de negociação intergovernamental também são insuficientes.

Então, esse modelo de planejamento e gestão do PAR não promoveu a expansão da assistência da União em Teresina. A propósito, Pinto (2014) salienta que o PAR, como um conjunto de ações, tende a reforçar a divisão das políticas sem criar mecanismos de coordenação e cooperação que expressem objetivos comuns entre os entes federados, e que contribuam para a diminuição da disputa por financiamento.

À vista disso, a definição das ações que foram atendidas pelo FNDE pode ferir a autonomia municipal, quando o ente apenas executa as ações definidas pela União – movimento que acaba delimitando sua atuação e impedindo possíveis reações por mudanças –, promovendo, ainda, a responsabilização dos atores que fazem o atendimento educacional pelos resultados alcançados (BARLETA, 1999).

Outro aspecto na fala da entrevistada que deve ser sublinhado diz respeito à dificuldade para a execução de obras com os recursos do FNDE – desafio enfrentado pelo município de Teresina –, pois mesmo com iniciativas aprovadas, havia critérios estabelecidos para a realização das construções, que

por conta da metodologia construtiva do MEC, foi um desastre, foi a história de umas creches pré-moldadas. A empresa que ganhou no Nordeste foi alvo até de investigação, foi um problema, e aí nós tivemos prejuízos e tentamos repactuar para a metodologia construtiva convencional. (informação verbal).<sup>55</sup>

Tais informações indicam que a metodologia adotada pelo FNDE para a viabilização de recursos financeiros por meio das transferências voluntárias, “embora importante para viabilizar políticas de cada gestão presidencial, além de tornar mais burocrático o processo de repasse, tem um histórico que evidencia sua permeabilidade a questões político-partidárias” (CRUZ, 2022, p. 209).

Em relação às questões político-partidárias, uma entrevistada assim se manifestou:

Com certeza, se tivéssemos um representante do município lá em Brasília, teríamos mais ações atendidas, primeiro porque os deputados e senadores têm acesso ao PAR, para fazer as emendas têm que estar planejado no PAR,

---

<sup>55</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

eles têm acesso ao que foi planejado aqui. Se tivesse um senador/deputado empenhado no município, e um representante, principalmente, que gosta da educação, que é da área, que conhece a realidade, um deputado que conhecesse o PME, teria recebido. (informação verbal).<sup>56</sup>

Nesse contexto, a fala acima revela que o objetivo de pôr fim às práticas de convênios fragmentados e “derrubar a questão do convênio debaixo do braço de alguém poderoso, o que fazia que somente município que tivesse alguém poderoso e proativo conseguisse recurso inicialmente” não foi superada com o PAR (informação verbal).<sup>57</sup>

Isso posto, o PAR apresenta um caráter burocrático, e a discricionariedade das transferências voluntárias possibilita, inclusive, acordos político-partidários. Entrementes, é oportuno analisar o potencial de repasse da assistência técnica e financeira da União durante os primeiros ciclos.

Nesse sentido, para uma análise mais acurada da representatividade do PAR, realizou-se, nesta pesquisa, o comparativo entre os valores de despesas liquidadas com o PAR dos ciclos concluídos no município de Teresina e as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), aspecto importante para a análise da representatividade do PAR em relação no montante desses recursos da educação, conforme exposto no Quadro 30.

Quadro 30 – Comparativo entre a representatividade das despesas liquidadas do PAR em relação às despesas de MDE e do FNDE (programas de assistência financeira complementar da União), de (2008-2020) – valores nominais

| Coluna | A   | B  | C  | D   | E   |
|--------|---|--|--|---|---|
| Ano    | Despesas liquidadas com MDE <sup>58</sup> | Despesas liquidadas FNDE – controle empenho (SIC/FNDE) | Despesas liquidadas com o PAR – exercício e RAP (SIC/FNDE) | Representatividade do PAR em relação às despesas em MDE % (C/A) | Representatividade do PAR em relação às despesas com recursos do FNDE % (C/B) |
| 2007   | -   | -  | -  | -   | -   |
| 2008   | -   | 168.423.996,51   | 2.973.940,26   | -   | 1,7%  |
| 2009   | 187.332.033,92                            | 231.842.310,45   | -  | -   | -   |
| 2010   | 206.859.211,83                            | 293.291.041,84   | 241.200,00   | 0,1%  | 0,0%  |
| 2011   | 262.023.723,40                            | 348.100.227,58   | 960.198,36   | 0,3%  | 0,2%  |
| 2012   | 291.583.618,60                            | 384.050.143,03   | 4.427.759,65   | 1,5%  | 1,1%  |
| 2013   | 334.133.908,81                            | 432.552.256,04   | 5.853.294,41   | 1,7%  | 1,3%  |

<sup>56</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022

<sup>57</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>58</sup> Despesas custeadas com a receita, resultante de impostos e recursos do Fundeb (total das despesas com ações típicas de MDE)

|       |                  |                  |               |       |      |
|-------|------------------|------------------|---------------|-------|------|
| 2014  | 372.945.653,72   | 465.227.988,61   | 45.502.593,88 | 12,2% | 9,7% |
| 2015  | 396.646.040,40   | 268.055.272,07   | -             | -     | -    |
| 2016  | 476.968.270,36   | -                | 1.013.080,32  | 0,2%  | -    |
| 2017  | 399.396.075,03   | -                | -             | -     | -    |
| 2018  | 486.947.479,02   | -                | 517.886,93    | 0,1%  | -    |
| 2019  | 536.144.675,08   | -                | -             | -     | -    |
| 2020  | 501.538.813,35   | -                | 1.171.718,09  | 0,2%  | -    |
| Total | 4.452.519.503,52 | 2.531.584.249,57 | 62.661.671,90 | 57%   | 2,0% |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2022a) e Teresina (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

O Quadro 30 apresenta as despesas liquidadas do município de Teresina com os recursos de MDE, com base em dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (RREO) enviados pelo município ao Siope, de 2009 a 2020. Os valores das despesas liquidadas na execução geral dos recursos do FNDE e do PAR tiveram como fontes os dados enviados pelo Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), do governo federal, encaminhados pelo FNDE por intermédio da plataforma Fale Conosco, conforme exposto no percurso metodológico desta pesquisa.

O Quadro 30 tem o intuito de contribuir com o alcance do objetivo de identificar a representatividade dos valores recebidos da assistência financeira do MEC/FNDE, no âmbito dos três ciclos concluídos do PAR, em relação aos recursos de MDE no município de Teresina-PI.

Os percentuais foram calculados mediante comparativo entre os valores totais do PAR (Coluna C) em cada ano e o valor total das despesas liquidadas com MDE (Coluna A), e em seguida, o percentual das despesas liquidadas com os programas do FNDE (Coluna B). Desse modo, o percentual da coluna D corresponde ao cálculo dos valores entre das colunas C e A, e o percentual da coluna E corresponde ao cálculo dos valores das colunas C e B.

O primeiro ciclo do PAR apresentou uma dinâmica de despesas liquidadas crescente, saindo de 0,1% para 0,3%, quanto às despesas de MDE do município. No segundo ciclo, o percentual partiu de 1,5% para 12,2%, em 2014. Esse valor, de acordo com a base de dados examinada, foi o maior alcançado na conta específica do PAR da rede municipal de Teresina.

No entanto, a dinâmica crescente de despesas liquidadas com o PAR do município de Teresina não permaneceu constante. O terceiro ciclo do PAR revelou, pela primeira vez, uma dinâmica decrescente de despesas liquidadas, chegando a 0,5% no total do ciclo, em 2020, no tocante às despesas com MDE.

Essa informação demonstra que embora o PAR tenha a possibilidade de atribuir mais recursos para a educação, a priorização de transferências discricionárias não confere estabilidade financeira para o setor educacional, como ocorre com as transferências legais. Isso porque as transferências voluntárias da União não são permanentes e não mobilizam recursos financeiros significativos aos entes (CRUZ, 2014), como ocorreu no terceiro ciclo do PAR no município de Teresina.

Em relação à representatividade das despesas liquidadas do PAR com as despesas liquidadas com os programas de descentralização financeira adicionais do FNDE, o primeiro ciclo do plano retratou uma dinâmica decrescente, saindo de 1,7% em 2018 para 0,2% no fim do ciclo, em 2020. Sem embargo, vale ressaltar que os repasses do FNDE foram crescentes nesse período, diferentemente dos repasses da conta específica do PAR.

O segundo ciclo do PAR apontou um crescimento das despesas liquidadas, saindo de 1,1% para 9,7% de 2012 para 2014, o que demonstra a potencialidade do PAR em seu segundo ciclo no município de Teresina-PI. No terceiro ciclo, não foi possível identificar a representatividade do PAR em relação aos programas do FNDE, tendo em vista que os dados enviados não contemplaram os últimos cinco anos do período analisado.

Isso ocorreu porque no sistema do qual foram retiradas essas informações, enquanto fonte de dados, qual seja o Tesouro Gerencial (TG) – que é utilizado para extração de informações orçamentárias e financeiras do governo federal –, “identificamos ausência de informações acerca dos valores pagos para despesas como PDDE, PNATE, PNAE, dentre outros” nos anos de 2016 a 2020, conforme justificativa do FNDE (BRASIL, 2022a).

Os recursos examinados nesta pesquisa correspondem diretamente aos nomeados com o PAR e aos programas vinculados a ele no Simec, a exemplo do Proinfância, Caminho da Escola, Brasil Carinhoso, entre outros programas voluntários do FNDE que apontaram recursos em Teresina.

No tocante ao total das despesas liquidadas, o PAR representou, de 2008 a 2020, 1,4% das despesas de MDE e 2,1% das despesas liquidadas com os programas suplementares do FNDE. Os valores das despesas liquidadas com MDE e os valores com os programas de transferência direta e legal equivalem a um valor bem maior que

os programas suplementares de caráter voluntário, por serem assegurados legalmente.

Esses dados patenteiam que o governo federal tem exercido um papel ainda muito tímido na suplementação financeira voluntária no município de Teresina, situação similar a outras realidades, em decorrência de uma política de contenção de gastos.

Corroborando Alves e Pinto (2020, p. 4), os “recursos adicionais oriundos de outras fontes que são repassados a estados e municípios para a educação básica, em geral, como transferências voluntárias da União; [...] tem sofrido forte queda nos últimos 5 anos”.

Em Teresina, no ano de 2009, não foram identificadas informações sobre despesas liquidadas na coluna Execução-PAR. Isso porque, de acordo com o FNDE,

após compatibilização do relatório extraído do Tesouro Gerencial – TG com o Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais – SAPE (sistema utilizado para gestão interna dos convênios do FNDE), constatamos que, em 2009, foram realizados três empenhos e uma liquidação para a Prefeitura Municipal de Teresina/PI, referente a dois convênios firmados no âmbito do PAR. (BRASIL, 2022a).

Vale sobrelevar que, como exposto no capítulo anterior, a partir de 2011, as transferências do PAR passaram a ser realizadas por meio de Termos de Compromisso pactuados eletronicamente no Simec. Ainda conforme o FNDE, “haverá casos nos quais o valor empenhado poderá constarem ano diferente ao ano da liquidação e do pagamento, considerando as especificidades e a execução de cada convênio ou Termo de Compromisso pactuado no âmbito do PAR” (BRASIL, 2022a).

No entanto, mesmo com uma pequena representatividade em relação aos demais recursos da educação, o PAR é considerado importante para o município de Teresina, porquanto abre espaço para os entes federados cadastrarem, no processo de elaboração do diagnóstico, suas necessidades: “se chegasse todo esse recurso que a gente solicita no PAR aí sim ele teria uma representatividade, mas aqui não” (informação verbal).<sup>59</sup>

Os dados apontam para a “necessidade de mais colaboração federativa, com ampliação do papel da União no financiamento e no suporte técnico”, e o PAR é um

---

<sup>59</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022

desses mecanismos (PINTO, 2014, p. 1). Na secretaria municipal de Teresina, o PAR é considerado um suporte

importante porque o município necessita desse apoio tanto financeiro como técnico. Porque não deixa de, ao definir a construção de uma creche, seja o modelo do FNDE, nós temos claro um padrão [...], quando eu falo em construção, quando eu falo em mobiliário, tem uma referência e um aporte. O município já tem o investimento que ele precisa fazer dos 25% da receita, mas a gente precisa dessa contrapartida do governo federal, principalmente, um município como Teresina, que tem uma demanda de mais de 321 unidades. Então, são muitos alunos, eu acho muito importante não tem como manter a educação só com recurso próprio não. (informação verbal).<sup>60</sup>

A fala da entrevistada reforça a necessidade de assistência financeira da União aos municípios, já que a educação é uma atividade essencialmente intensiva em pessoal e com custos significativos, ficando evidentes “os limites colocados pela atual estrutura tributária brasileira para os municípios ampliarem quantitativa e qualitativamente o atendimento nessa área, seja pelas dimensões das suas receitas, seja pelas restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal” (PINTO, 2014, p. 631).

O referido autor destaca que os municípios

já estão trabalhando no limite dos seus esforços para o financiamento da educação, tendo em vista o atual sistema tributário, que dificilmente se altera no próximo decênio, dadas as enormes dificuldades políticas de aprovação de uma reforma tributária. Resta, portanto, à União ficar com mais da metade da receita tributária total e contribuir com cerca de um quinto do total de recursos para o financiamento da educação. (PINTO, 2014, p. 642).

Essa realidade é reconhecida por uma das entrevistadas, ao comentar sobre os esforços do município de Teresina para o atendimento da educação durante a execução dos ciclos concluídos do PAR: “o município fazia muitas obras, investia muito recurso próprio na conclusão das obras. Extrapolava os 25% que ele era obrigado [...] era muito mais dinheiro do tesouro municipal do que do governo federal, e ainda hoje é assim” (informação verbal).<sup>61</sup>

Tal situação reitera a relevância da descentralização de recursos financeiros da União para os entes subnacionais para além daqueles já garantidos na legislação, para assim, buscar atender às fragilidades estruturais e a carência de recursos de suas redes de ensino (ARRUDA, 2013).

---

<sup>60</sup>TÉCNICA DA SEMEC 2. Entrevista. 2022

<sup>61</sup>TÉCNICA DA SEMEC 1. Entrevista. 2022



Nesse sentido, vale destacar a importância, na educação básica, da “construção de um sistema permanente de financiamento desse nível de ensino que integre União, estados e municípios” (PINTO, 2014, p. 641).

O PAR deveria envolver um planejamento educacional articulando os três entes federados, assegurando melhor comunicação entre eles. Esse aspecto é contemplado entre o município de Teresina e a União, e é uma das potencialidades do PAR, de acordo com uma das entrevistadas:

a gente está em Teresina e faz um e-mail para a equipe do PAR, e a gente consegue através de Email, telefonema, visitas técnicas e flui, a coisa flui. Não é mais como antigamente, que era um convênio, que o município quando tinha alguma dúvida ou queria modificar alguma coisa, ele tinha que enviar um ofício e retorno desse ofício era uma coisa muito difícil. Às vezes, pedia ajuda até a um político para levar uma cópia do convênio ou do ofício pra (sic) ver se tinha um retorno. Se criou um canal de aproximação muito grande e isso dá um suporte, vem um suporte financeiro, vem a cooperação técnica, vem essa ferramenta que induz o município a se pensar e a se ver em cima [...] daquelas quatro bases fundamentais. (informação verbal).<sup>62</sup>

A melhor comunicação deve ser reconhecida no âmbito do PAR devido à “aproximação do MEC e do FNDE dos municípios, que deixam de depender de um político local para intermediar a aprovação de projetos educacionais, pois possibilitou acesso direto aos programas, projetos e recursos do Governo Federal” (CICHELERO; LUNARDI, 2019, p. 13), apesar da existência de intervenientes político-partidários na gestão de programas federais.

O PAR, ainda segundo a participante, “coincide com o período de 4 anos e ele é multi e plurianual. Nos planejamos, colocamos lá e qual era o volume do que nós planejamos, o que não significa dizer que foi o que realmente se efetivou porque o município planeja e dar o custo” (informação verbal).<sup>63</sup>

Nesse sentido, o município destaca com base no diagnóstico suas necessidades e espera o atendimento das ações por quatro anos, mas o volume e a decisão final de quais ações serão atendidas parte do governo federal. Dessa forma, o PAR apresenta muitas potencialidades e é importante para o atendimento da educação da rede municipal de Teresina. No entanto, apresenta limitações que precisam ser enfrentadas como exposto na seção seguinte.

---

<sup>62</sup>TÉCNICA DA SEMEC 3. Entrevista. 2022

<sup>63</sup>Ibid.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à educação como um direito social e subjetivo, sendo essencial para que todos os cidadãos usufruam dos demais direitos. A CF/88 destaca o caráter democrático do ensino e a divisão de responsabilidades entre os entes federados, em que pese essa divisão apresentar limitações decorrentes da ausência de um sistema nacional de educação, aspecto importante para a efetivação do regime de colaboração previsto na Carta Magna.

Na divisão de responsabilidade com a oferta da educação obrigatória coube à União a assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, ação fundamental para a diminuição das desigualdades provocadas pela diversidade de capacidade financeira entre regiões, estados e municípios.

O FNDE, é a autarquia vinculada ao Mec, que viabiliza a assistência técnica e financeira mediante políticas educacionais de descentralização de recursos, em caráter suplementar, visando a melhoria das condições de acesso e permanência dos estudantes da educação básica.

Os programas de descentralização de recursos do FNDE são parte da assistência técnica e financeira da União e meio de execução de sua função supletiva e redistributiva que ocorre mediante políticas de transferências automáticas, diretas e voluntárias.

O PAR é uma estratégia de assistência técnica e financeira voluntária da União, criada no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, juntamente com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), índice que passou a influenciar diretamente a implantação de políticas educacionais.

O PAR consiste em um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, que visa estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica pelos entes federados, e permite apoio técnico e financeiro do FNDE aos estados e municípios em dimensões relacionadas à: gestão, formação, práticas pedagógicas, avaliação e infraestrutura na educação básica.

O PAR foi o objeto de pesquisa desta dissertação que teve por objetivo geral analisar os limites e as potencialidades do planejamento e execução do PAR, no município de Teresina, para o recebimento da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE.

O primeiro ciclo do PAR (2007-2010) foi implantado durante o segundo mandato do governo Lula e envolveu adesão de todos os entes subnacionais ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Nele foi realizado um primeiro diagnóstico das redes de ensino, o que possibilitou a solicitação de ações de assistência técnica e financeira da União.

O Sistema Informatizado de Monitoramento e Execução (Simec), criado no âmbito do PAR, foi o suporte tecnológico para as secretarias de educação efetivarem o diagnóstico e estabelecerem as metas para a educação, os quais deveriam envolver a participação da sociedade civil, conforme orientado para as equipes locais responsáveis do Plano. No entanto, o primeiro ciclo do PAR apresentou aspectos como a padronização e o atendimento focalizado em ações pelo governo federal, o que revelou limites em relação à autonomia dos entes federados e a execução da assistência técnica e financeira.

No segundo ciclo houve uma ampliação das ações e indicadores do PAR, assim como a alteração da dinâmica de financiamento da assistência técnica e financeira da União no que se refere à não haver mais transferência de recursos por meio de convênios no âmbito do PAR e todas as transferências ocorrerem com a pactuação de termos de compromisso com estados e municípios no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC – Simec.

O terceiro ciclo do PAR contemplou as metas do PNE/2014 e introduziu no processo de elaboração a etapa preparatória, diferentemente dos demais ciclos, antes do diagnóstico do Plano. A flexibilização dos prazos para o cadastramento das ações prioritárias identificadas permitiu maior aproximação do diagnóstico da realidade local. Portanto, o terceiro ciclo do PAR é um acúmulo de aprendizagem das primeiras experiências com o Plano e apresenta avanços em relação a elas.

A análise do processo de elaboração e execução do PAR em Teresina, na interface entre as demandas apresentadas pelo município e as atendidas pelo FNDE foi um dos objetivos específicos deste estudo. A pesquisa revelou mudanças significativas entre os ciclos do Plano. O primeiro consiste no segundo menor documento (24 laudas) entre os três analisados e as dimensões mais contempladas foram as relacionadas à formação de profissionais da educação, tanto no planejamento quanto no recebimento de recursos.

No geral constatou-se aproximação entre as ações que foram solicitadas nos três Planos e as atendidas pelo FNDE no que se refere a dimensão IV Infraestrutura, no entanto, o PAR 1 da rede municipal de educação de Teresina, apresentou limites mais significativos, como a padronização das ações no Simec, o que não permitiu que o município elencasse suas especificidades locais; prazos curtos para a sua elaboração, o que limitou a participação de atores externos à Secretaria Educação, como sindicatos e membros da sociedade civil organizada, conforme previsto nas orientações do PAR a nível nacional; rigidez na elaboração do plano e caráter decisório centralizado no FNDE.

Mesmo com limitações, a primeira versão do PAR contribuiu para maior aproximação da secretaria municipal de educação de Teresina com o FNDE, além de permitir um primeiro diagnóstico da realidade educacional da rede, maior execução do planejamento estratégico e a possibilidade de recebimento de recursos em um ambiente virtual e formalizado, de acordo com a legislação que orienta a assistência técnica e financeira da União, diminuindo a prática de convênios fragmentados entre o Mec e o ente federado.

No segundo ciclo do PAR da rede municipal de Teresina as dimensões priorizadas foram a formação de profissionais da educação e a infraestrutura física, dimensões importantes para a garantia do direito à educação. O PAR 2 da rede, em relação aos outros analisados, apresentou maior quantidade de informações, com 517 laudas, e os maiores valores de repasses na conta específica do PAR do município representando 87% das despesas liquidadas no total dos três ciclos concluídos.

A análise do PAR 2 de Teresina demonstra a ampliação de indicadores e ações disponibilizadas no Simec. A quantidade de ações prevista passou de 3 no primeiro PAR para 30 no segundo. O município fez solicitações em todas as dimensões, conforme as necessidades da rede, indicando a importância da função supletiva e redistributiva da União.

O terceiro PAR contou com a articulação de informações e dados para a elaboração do diagnóstico com interação entre os sistemas do Mec, planos de educação e metas do PNE/2014. O PAR 3 em Teresina seguiu as orientações nacionais e consistiu em três grandes etapas de elaboração: preparação, diagnóstico e planejamento, resultando em um documento de 17 laudas. Como resultado das experiências dos dois primeiros ciclos, apresentou avanços como: a etapa

preparatória; a exigência de articulação com legislações, como os Planos de educação; a inclusão da fiscalização das ações contempladas, envolvendo o controle social, em diversas instâncias; a possibilidade de flexibilização dos prazos para o cadastro das ações no planejamento, entre outras.

No terceiro ciclo houve a solicitação de ações em todas as dimensões, no entanto, prevaleceu as relacionadas à gestão educacional, seguida de práticas pedagógicas e avaliação, contemplando a realidade do município com a colaboração de setores específicos da secretaria de educação. O diagnóstico do PAR 3 foi acompanhado, de forma minuciosa, pela Semec, com muitas reuniões. Foi considerado pela equipe responsável como exaustivo e difícil.

No entanto, de acordo com dados da pesquisa, embora o terceiro ciclo tenha contemplado informações sobre a realidade local, parte considerável das ações solicitadas não foram atendidas pelo FNDE, sendo este ciclo o de menor valor de despesas liquidadas, aspecto destacado pela equipe técnica local de Teresina e revelado nos dados analisados na pesquisa, que demonstram que a execução atingiu o valor de 2,7 milhões, valor menor que os dois ciclos anteriores, representando 0,4% do total investido no período de analisado (2007 a 2020).

Na investigação das despesas liquidadas, o primeiro ciclo do PAR contou com a segunda menor quantidade de repasses, chegando ao total de, aproximadamente, 4,2 milhões, sendo os equipamentos o objeto com maior valor investido, seguido do objeto obra creche.

No segundo ciclo, a ampliação de ações permitiu um investimento de, aproximadamente, 55,8 milhões. Nesse sentido, o PAR 2 em Teresina teve o maior número de transferências voluntárias da União, com 95% desse total em obras de creche. Essa priorização das obras de creches, em detrimento das demais ações do PAR, demonstra que o plano tem servido para ampliar a infraestrutura física para o atendimento da educação infantil da rede municipal de Teresina. No entanto, o foco em obras é uma velha estratégia política utilizada por gestores para dar visibilidade à governança durante sua gestão.

Portanto, vale destacar a importância do atendimento das outras ações solicitadas nas dimensões do PAR relacionadas à gestão, práticas pedagógicas e formação de professores, ações imprescindíveis para a manutenção da educação pública de qualidade.

A análise da representatividade dos valores recebidos da assistência técnica e financeira do MEC/FNDE em relação aos recursos de MDE no município de Teresina, nos três ciclos do PAR, indicou baixa participação da União com a assistência técnica financeira voluntária em relação as despesas com MDE no município e os demais programas de descentralização de recursos administrados pelo FNDE, significando 0,3%; 12,2% e 0,5% no primeiro, segundo e terceiro ciclos, respectivamente, em relação as despesas de MDE.

Esses dados revelam a necessidade de ampliação das transferências da União para o município de Teresina, visando prover a rede de melhores condições de oferta educacional. Embora a Semec faça as solicitações em todas as dimensões do PAR, conforme necessidades do município, as ações que não são relacionadas à dimensão 4 (infraestrutura física) não são atendidas com repasses significativos, tendo em vista que as obras de creches representam um percentual de 95,0% das despesas liquidadas de todos os três ciclos concluídos.

Os resultados sobre o financiamento do PAR indicam o impacto das políticas de austeridade fiscal, como a EC 95, por exemplo, na descentralização de recursos da assistência técnica e financeira da União, resultando em restrição do financiamento. O congelamento de recursos, como determina a EC 95, impactou na execução de despesas liquidadas com o PAR, que também foi congelada, conforme apresenta os dados da pesquisa a partir de 2016.

Em suma conclui-se que o PAR é uma estratégia do governo federal que contribuiu com a constituição de um movimento de planejamento baseado em diagnóstico da realidade nas secretarias de educação. No entanto, o PAR apresenta limitações pela concepção de planejamento propagada, de recorte gerencial, e pelo fato de a assistência técnica e financeira da União não contemplar todas as ações solicitadas nos Planos, sendo a decisão final sobre quais as ações apoiar ser do âmbito da União.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRÚCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Moderna, 2012, p. 17-30.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul./set. 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300004). Acesso em: 8 dez. 2020.
- ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, p. 1-24, 2020.
- AMORIM, Milene Dias; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. O Plano de Ações Articuladas e o planejamento da educação: concepções e tendências. **Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 3, n. 6, p. 42-56, jul./dez. 2010.
- ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set. 2013.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2005.
- ARRUDA, Cleciana Alves. **Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela União?** analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Programa de Pós-Graduação em Educação.
- AZANHA, J. M. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para a reflexão. In: MENESES, J. G. de C. *et al.* **Educação básica: políticas, legislação e gestão - leituras**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 71. cap. 4.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Edições 70, 1997.
- BARLETA, I. A. **A gestão educacional no plano de ações articuladas do município de Macapá-AP: concepções e desafios**. 2015. 218 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Educação.
- BARRY, Brian; RAE, Douglas W. Political evaluation. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (ed.). **Handbook of political science**. Reading, Addison-Wesley, 1975. v.1: scope and theory, p. 337-401.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. Disponível em: <https://tecnologiamidiaeinteracao.files.wordpress.com/2017/10/pesquisa-qualitativa-com-texto-imagem-e-som-bauer-gaskell.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BELLO, Isabel Melero. O Plano de Ações Articuladas como estratégia organizacional dos sistemas públicos de ensino: avanços, limites e possibilidades. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DA ANPAE, 25., São Paulo, 2011. **Anais** [...]. Brasília: ANPAE, 2011. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacaoesRelatos/0234.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/02.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL, **Calculadora do Cidadão**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>. Acesso em: 31 maio. 2022.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação.

BRASIL, **IBGE**. População. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1937.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1946.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação**. 2022a.

BRASIL. **Decreto Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969**. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-872-15-setembro-1969-362742-norma-pe.html>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos



Profissionais de Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de junho de 2007, e dá outras providências. 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965**. Regulamento a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55551-12-janeiro-1965-395895-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01. ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 5. 25 abr. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm). Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm). Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 1 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm). Acesso em: 1 de set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Apresentação do Plano de ações articuladas (PAR)**. Disponível

em:<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>. Acesso em: 12. jun. 2022b.

BRASIL. **IBGE Cidades**. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/teresina/pesquisa/40/30277>. Acesso em: 31 mar. 2022d.

BRASIL. **IBGE Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC**. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 30 abr. 2022c.

BRASIL. IBGE. **PIB – Teresina**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>.

Acesso em: 31 mar. 2022e.

BRASIL. IBGE. **População do ano de 2010**. Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em: 31 mar. 2022g.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

**Apresentação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**.

Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb> Acesso em: 12. jun. 2022h.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 12. ago. 2022i.

BRASIL. **Lei 5.172**. Código Tributário Nacional, de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF, 1966.

BRASIL. **Lei nº 4.024/1961, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e

Bases da Educação Nacional. Brasília/DF, 1961. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm). Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1994**. Estatui Normas Gerais de Direito

Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 1 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Cria o Instituto Nacional de

Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2° graus, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm#:~:text=Fixa%20Diretrizes%20e%20Bases%20para,graus%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.&text=1%C2%BA%20Para%20efeito%20do%20que,m%C3%A9dio%2C%20o%20de%20segundo%20grau](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm#:~:text=Fixa%20Diretrizes%20e%20Bases%20para,graus%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.&text=1%C2%BA%20Para%20efeito%20do%20que,m%C3%A9dio%2C%20o%20de%20segundo%20grau). Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm). Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso: 31 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm). Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm). Acesso: 19 de out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso: 19 de out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Manual Técnico do Orçamento. **3 Classificação da Receita**. 2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022:cap3>. Acesso em: 17 ago. 2022g.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília, DF, MEC: INEP, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Larissa/Downloads/PLANO%20NACIONAL%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20-%20Pol%C3%ADtica%20de%20Estado%20para%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20brasileira.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

BRASIL. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Brasília, DF, 16 nov. 2008.

BRASIL. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. Brasília, DF, set. 2011.

BRASIL. Portal do MEC. Arquivos, **O que é o Plano de Desenvolvimento da Educação?** 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk\\_pde/oquee.html](http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/oquee.html). Acesso em: 20 maio. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 15.073, de 26 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos para aplicação no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-15.073-de-26-de-dezembro-de-2019-235562265>. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei (PL) nº 1258** de 28 de novembro de 1988. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189757> . Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc/brasilbrasileira>, 1983. Acesso em: 21 maio. 2022f.

BREDA, Bruna. O ensino obrigatório na legislação federal dos séculos XX e XXI. **Textura**, Canoas, v. 18, n. 36, p. 9-21, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1516>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração e reformas do Estado, 1997.

CAMARGO, Rubens Barbosa; PINTO, José Marcelino; GUIMARÃES, José Luiz. **Sobre financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação.** Caderno de pesquisa, v. 38, n. 135, p. 817-839, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/V6mttsvnRTxFrskMPDxm7r/abstract/?lang=pt>.

CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** 2009. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CARCANHOLO, M. D. A crise do capitalismo dependente brasileiro. *In*: MACÁRIO, E.; DIAS, E.; MEDEIROS, R. B; ALEXANDRE, T. (org.) **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público.** Fortaleza: Ed. UECE; Praxis, 2018. p. 23-55.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira. A CF-1988 na berlinda: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. especial 3, p. 18-32, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sdeb/2018.v42nspe3/18-32/Acesso em: 31 mar. 2022>.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. A educação básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. Política de valorização do magistério da educação básica no contexto recente da política de fundos: análise da carreira docente em Ananindeua/PA. *In*: XXVI SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. **ANPAE**, 2013. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/FabricioCarvalho-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2020.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; CHAVES, Vera Lucia Jacob; SILVA, Marcelo Soares Pereira da (org.). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; TERTO, Daniela Cunha; BARBOSA, Maria Wanessa do Nascimento. A nova gestão pública e os desdobramentos para os planos e programas governamentais. *In*: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; CHAVES, Vera Lucia Jacob; SILVA, Marcelo Soares Pereira da (org.). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016. p. 49-74.

CASTRO, Jorge Abrahão. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento**

**do ensino fundamental.** Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), 1998. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3902](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3902). Acesso em: 30 jan. 2020.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica:** equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2016.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Federalismo e financiamento da educação básica no Brasil: assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Curitiba: Appris, 2019.

CELLARD, André. A análise documental. *In:* POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada:** raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

CICHELERO, S. M. T.; LUNARDI, E. M. O plano de ações articuladas e suas influências na gestão da educação municipal: um estado do conhecimento. **Jornal de Políticas Educacionais.** V. 13, n. 15. maio de 2019.

CORRÊA, Bianca Cristina. Educação infantil e ensino fundamental: desafios e desencontros na implantação de uma nova política. **Educação e Pesquisa,** São Paulo, v. 37, n. 1, p. 105-120, 2011.

CORREA, M.V.C. **Que controle social:** os conselhos de saúde como instrumento. 2 ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 39, 1997. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451997000100004&lng=pt&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 31 mar. 2022.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Financiamento da educação e pacto federativo:** qual o papel do FNDE? 1. ed. Curitiba: Appris, 2022.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. *In:* PINTO, José Marcelino; Silvana Aparecida de Sousa (org.). **Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação.** São Paulo: Xamã, 2014. p. 57-71.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista da; SONOBE Aline Kazuko. A oferta do ensino fundamental no contexto do FUNDEB. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 26, p. 1-20, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas constituições**. Belo Horizonte: Mazza, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 189-376.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p.13-22, 2001. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiania: Editora da Imprensa Universitária, 2017.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Petrópolis. Ação Educativa, 2009.

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

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de política públicas: um quadro de referência teórico. **Revista Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p.107-127, set./dez. 1986. Disponível em: <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FISCHMANN, Roseli. Constituição brasileira, direitos humanos e educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 156-167. jan./abr. 2009. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782009000100013&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782009000100013&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 31 mar. 2022.

FLACH, Simone de Fátima. Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar. Versão online. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro,

v. 23, n. 88, p. 1-10, 2015. Disponível em:  
[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362015000300739&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362015000300739&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 3 out. 2020.

FRANÇA, Magna. Plano de Ações Articuladas (2007-2011): contextos e desafios da dimensão infraestrutura e recursos didáticos em municípios do RN. *In*: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; CHAVES, Vera Lucia Jacob; SILVA, Marcelo Soares Pereira da (org.). **Plano de Ações Articuladas**: propostas, cenários e desafios. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016. 243-275.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **RBPAE**, v. 32, n. 1, p. 69-88, jan./abr. 2016.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argos, 2012.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Projetos de pesquisa, fundamentos lógicos**: a dialética entre pergunta e resposta. Chapecó: Argos, 2013.

GANDARA, Gercinair Silvério. Teresina: a capital sonhada do Brasil oitocentista. SciElo. Dossiê: Capitais sonhadas, capitais abandonadas. **História** 30, n. 1, jun. 2011. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/his/a/M6gfmTQqhnjCsvdHqJ4rdPp/?lang=pt#>. Acesso em: 16 fev. 2022.

GATTI, Bernadete A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004.

GHEDIN, E.; FRANCO, M. A. S. **Questões de método**: na construção da pesquisa em educação. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em:  
[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf). Acesso em: 13 jun. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333- 361. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 6 jun. 2021.

GUIMARÃES. Fundação Ulysses Guimarães. **Apresentação**. 2022. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/a-fundacao/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

GUTIERRES, Dalva Valente; CHAVES, Vera Lucia Jacob. O Plano de Ações Articuladas – PAR e o financiamento da educação em municípios parenses. *In*: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; CHAVES, Vera Lucia Jacob; SILVA, Marcelo



Soares Pereira da. (org.). **Plano de Ações Articuladas**: propostas, cenários e desafios. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016. 277-308.

HYPOLITO, Álvaro Luiz M. Trabalho docente e o novo plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 517-534, set./dez. 2015.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. UFPR. **Plataforma de dados**. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 12. ago. 2022.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal e Lógica dialética**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1983.

LIMA JR.; OLAVO, B.; SILVA, André de Abreu; LEITE, Maria Claudia. **Intervenção planejada na realidade social**: escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

LIMA, Luciana Dias de. Federalismo fiscal e financiamento descentralizado do SUS: balanço de uma década expandida. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 233-257, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462008000300010>>. Acesso em: 1 dez. 2022.

LOUREIRO, Walderês Nunes. Os planos de educação: estadual e municipal. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; AGUIAR, Marcia Angela da S. **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 17-36.

MAGALHÃES, Justino. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspectiva histórica. *In*: ADÃO, Áurea; MAGALHÃES, Justino (org.). **História dos municípios na educação e na cultura**: incertezas de ontem, desafios de hoje. Lisboa: Instituto de educação da Universidade de Lisboa, 2013. p. 91-112.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. 2009. **Educação e Sociedade** (Entrevista). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/KCJrrfcWgxnph8ZVN4R4Jt/#>. Acesso em: 01 jul. 2022.

MARSHAL, T. H. Cidadania e classe social. *In*: **Cidadania, classes social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114.

MARTINS, A. S. **A direita para o social**: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de fora: UFJF, 2009.

MELO, Danila Vieira de. **Qualidade da educação e o Ideb**: o olhar da equipe gestora no município de Olinda. V EPEPE - Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco. Eixo Temático 8- Políticas e Gestão Educacional, 2016. Disponível em: <https://www.fundaj.gov.br/index.php/ultimas-noticias/113-epepe/v-epepe/351-comunicacoes-orais-politicas-e-gestao-educacional>. Acesso em 05 dez. 2022.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MINAYO, Maria Cecília (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MIRANDA, F.; CARCANHOLO, M. D. Crise do capital, ultraliberalismo e coronavírus. *In: ALENCAR JR., O; CRESPO, M. F. V.; GONÇALVES, W. M. C. M. **Economia na Pandemia: crise global e o impacto na economia, na política na sociedade e no meio ambiente***. São Carlos: Diagrama Acadêmico, 2021. p. 14-25.

MONLEVADE, João Antônio. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. *In: PINTO, José Marcelino; SOUSA, Silvana Aparecida de (org.). **Pra onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação***. São Paulo: Xamã, 2014. p. 11-39.

MONLEVADE, João Antônio. **Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$**. Ceilândia: Idea, 1997.

MOREIRA, Adriano; SALLES, Leila Maria Ferreira. O ECA e a concretização do direito à educação básica. **Educação Pública**, Cuiabá, v. 24, p. 177-198, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/download/1401/pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do. **Metodologia da pesquisa científica**. Brasília: Thesaurus, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491/11317>. Acesso em: 31 mar. 2022.

OLIVEIRA, F. O capital contra a democracia. *In: TEIXEIRA, A. **Os sentidos da democracia e da participação***. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

OLIVEIRA, JOÃO Ferreira de *et al.* Plano de ações no contexto do PNE e do SNE. **Caderno Temático 5**, Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

OLIVEIRA, Queiza Larissa Gomes de. **Direito à educação: regulação do ensino fundamental no Brasil pós-Constituição Federal de 1988**. 2021. 63 p. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2021. Monografia.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da Educação. *In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB***. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-123.

PASSOS, Guimoar de Oliveira. **Síntese do diagnóstico do plano de ações articuladas do município de Teresina**. Teresina: UPJ Produções, 2018.

PARENTE, José. **Planejamento estratégico na educação**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2010.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. **Educação integral e planejamento participativo**: uma articulação necessária. 2014. Mimeo 13p.

PIANA, Maria Cristina. **As políticas educacionais**: dos princípios de organização à proposta da democratização. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-03.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, Londrina, n. 114, p.179-195, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a08n114.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Como o dinheiro público vai para o setor privado de ensino**. Youtube. 13 abr. 2022. 1 vídeo (19 min) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1nqiR7x5miw>. Acesso em: 15 abr. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. FFCLRP–USP: os gargalos do financiamento da educação básica no Brasil e o novo Fundeb. Youtube. Mesa 1 – Financiamento da Educação Básica. *In*: 14 REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPAE. **Direito à vida direito à educação em tempos de pandemia**. 5 dez. 2020. 1 vídeo (2:51:26 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B2U0OWdAGDw&t=6619s>. Acesso em: 17 ago. 2022.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**. v.44 n.153 p.624-644 jul./set. 2014.

PINTO, José Marcelino. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302018005015104&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302018005015104&script=sci_arttext). Acesso em: 2 out. 2021.

PINTO, José Marcelino; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *In*: **ECCOS**: Revista Científica. São Paulo: Centro Universitário Nove de Junho – 1999, jan./jun. 2006. p. 23-46.

PINTO, José Marcelino; GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 817-839, 2013.

POLLITZER, G.; BESSE, G. CAVEING, M. **Princípios fundamentais de filosofia**. São Paulo: Hemus, 1954.  
possibilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 77-86, jan./jun. 2013.

POULANTZAS, Nico. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977. p. 3-41.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo:

Universidade Feevale, 2013. Disponível em: LIVRO\_PRODANOV\_FREITAS\_Metodologia do Trabalho Cientifico.pdf (google.com). Acesso em: 13 jun. 2022.

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.** Brasil. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 18 mar. 2022.  
**PROGRAMA DE GOVERNO. Um Brasil para todos crescimento, emprego e inclusão social.** 2002. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **RBPAE**, v. 32, n. 1, p. 211-226, jan./abr. 2016.

RIBEIRO, Fernanda Lucena. **O impacto do plano de ações articuladas do fundo nacional de desenvolvimento da educação na qualidade da educação básica.** 01/10/2012 153 f. (Mestrado Profissionalizante em ADMINISTRAÇÃO). Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, BRASÍLIA Biblioteca Depositária: BCE - Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

RONCA, Antonio Carlos Caruso. Avaliação da educação básica: seus limites e ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742010000300003&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 dez. 2021.

ROTA JÚNIOR, César. Educação e mobilidade social: um estudo sobre a legislação educacional brasileira. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 38, p. 169-184, 2013. Disponível em: [https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/11.CesarRotaJunior\\_0.pdf](https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/11.CesarRotaJunior_0.pdf). Acesso em: 4 out. 2021.

SANTANA, Luciana Teófilo; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. Análise do diagnóstico do Plano de Ações com vistas à cooperação federativa para a consecução das metas do PNE. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; AGUIAR, Marcia Angela da S. **Planos de Educação e ações articuladas.** Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 57-78.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In*: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (org.) **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 83-100.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, p.1-15, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.

SAVIANI, Demerval. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. 11. ed. Editora Autores Associados, 1996.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, 2007. Disponível em: [cielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf](https://cielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf). Acesso em: 31 mar. 2022.

SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.** vol.31 no.112 Campinas July/Sept. 2010b Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300007). Acesso em: 31 mar. 2022.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380 - 412, 2010a. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782010000200013&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782010000200013&script=sci_arttext). Acesso em: 9 out. 2020.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; FONSECA, Marília. Contribuições e limites do plano de ações articuladas (PAR) para a efetivação da colaboração federativa. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; AGUIAR, Marcia Angela da S. **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 79-100.

SEVERINO, Antonio Joaquim. Prefácio. Feusp, 2006. *In*. GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argos, 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAIS, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Maria do Socorro Araújo. **O Plano de Ações Articuladas**: planejamento no âmbito das políticas educacionais brasileiras. 2017. 47 p. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2017. Monografia.

SILVA, Maria do Socorro Araújo; CRUZ, Rosana Evangelista da. O Plano de Ações Articuladas: desafios para a gestão educacional. **Revista Fundamentos**, v. 2, n. 2, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Larissa/Downloads/4740-16387-1-PB.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

SILVA, Maria Lúcia Santana Oliveira da. **O Plano de Ações Articuladas e o Plano Municipal de Educação de Várzea da Roça (BA)**: uma contribuição ao cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação 2015/2025. 2020. 232 p. Dissertação (Mestrado Profissional em educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2020.

SOARES, Amanda Mendes. **O Plano de Ações Articuladas**: um olhar sobre a autonomia municipal. 2014.149p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vie>

wTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\_trabalho=1334183. Acesso em: 31 mar. 2022.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. O plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25., 2011, São Paulo; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SOUZA, Aislán Augusto de. **Efeitos do PAR na configuração da gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS**: análise dos modos de regulação. 2015, 146p. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Pelotas. 2015.

TERESINA **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2018.

TERESINA, **Prefeitura de Teresina**. 2022. Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/teresina/>. Acesso em: 20 maio 2022.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2020.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2019.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2018.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2016.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2015.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2014.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2013.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2012.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2011.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2010.

TERESINA, **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. 6º Bimestre, 2009.

TERESINA. **Consolidado das unidades por núcleo regional e turno**. Secretaria municipal de educação. Prefeitura de Teresina. 2022. Disponível em: <https://semec.pmt.pi.gov.br/rede-municipal-de-ensino/>. Acesso em: 14. Set. 2022.

VIDAL, Eloísa Maia (Universidade Estadual do Ceará-UECE): política de avaliação em larga escala/responsabilização escolar/crescimento dos sistemas de avaliação próprio por parte dos Estados e Municípios. Youtube. Mesa 5. *In*: IX EPEDUC. Política educacional e direito à educação: desafios em tempos de pandemia. 13 maio. 2022. 1 vídeo (1:59:20 min) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=by6fEK8WTmA&t=4126s>. Acesso em: 20 maio. 2022.

**APÊNDICE A - Instrumento de coleta de dados (Roteiro da entrevista)****PERFIL DO PARTICIPANTE**

Grau de formação:

Graduação em:

Tempo que atua na Semec:

Tempo que atua diretamente com o PAR:

**ROTEIRO DA ENTREVISTA**

- 1- Você participou de quais ciclos de elaboração do PAR?
- 2- Houve mudança nas orientações para a elaboração de um ciclo para outro?
- 3- Por favor, descreva como aconteceram esses processos de elaboração do PAR na Semec de Teresina-PI?
- 4- Há algum documento que registre esses processos?
- 5- Como foram definidas as prioridades no PAR?
- 6- Houve preferência pelas políticas prioritárias financiadas pelo FNDE, visando o acesso aos recursos?
- 7- Onde há aproximação ou distanciamento entre as prioridades definidas pelo FNDE para o financiamento e as necessidades da SEMEC?
- 8- Porque o PAR contemplou, prioritariamente, a ampliação da infraestrutura física das escolas de Educação Infantil municipal?
- 9- Você considera o PAR importante para o atendimento educacional do município?
- 10- Você tem dimensão da representatividade do PAR no montante de recursos geridos pela SEMEC?
- 11- Dê sugestões para melhoria da execução da assistência financeira da União por meio do PAR no município de Teresina.